

Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée

pour un Canada fort et prospère

Mike Harris & Preston Manning



2006

Les opinions exprimées dans ce document ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

©2006, l'Institut Fraser. Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire un extrait quelconque de cet ouvrage, si ce n'est dans le cas de brèves citations au sein d'articles de critique ou de revues, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite de la Rédaction.

Les auteurs de cette étude ont travaillé indépendamment et leurs opinions sont donc les leurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions des membres ou des administrateurs de l'Institut Fraser.

Responsable de la série : Fred McMahon
Directrice de la production des publications : Kristin McCahon
Coordination de la version française : Martin Masse

Design et composition : Lindsey Thomas Martin
Design de la couverture : Brian Creswick @ GoggleBox
Assistance éditoriale fournie par White Dog Creative Inc.

Date de parution : June 2006
Imprimé et relié au Canada

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Harris, Mike, 1945-
Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée pour un Canada fort et prospère /
Mike Harris et Preston Manning.

Traduction de: Rebalanced and revitalized : a Canada strong and free.
Comprend des références bibliographiques.
Publ. en collab. avec Institut économique de Montréal.
ISBN 0-88975-234-6

1. Canada--Politique et gouvernement--2006-. 2. Information sur l'État--Canada. 3. Participation politique--Canada. 4. Relations fédérales-provinciales (Canada). 5. Gouvernement fédéral--Canada. I. Manning, Preston, 1942- II. Fraser Institute (Vancouver, C.-B.) III. Institut économique de Montréal IV. Titre.

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|--|---|------|
| Mike Harris | / | vi |
| Preston Manning | / | vii |
| Remerciements | / | viii |
| Avant-propos | / | ix |
| Résumé | / | 1 |
| Préface : Un « bon gouvernement » — une promesse non tenue | / | 7 |
| 1 Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée dès maintenant : Rétablir la transparence et l'obligation de rendre des comptes | / | 11 |
| 2 Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée pour demain : Un éventail de réformes démocratiques | / | 35 |
| 3 Pour faire du Canada un meilleur pays : Rééquilibrer la fédération | / | 75 |
| 4 La voie à suivre : À la recherche de la prospérité | / | 103 |
| Bibliographie | / | 105 |

MIKE HARRIS

Mike Harris est né à Toronto en 1945 et a grandi à Callander et à North Bay en Ontario. Avant son élection à l'Assemblée législative de l'Ontario en 1981, Mike Harris a été enseignant, commissaire et président de commission scolaire, et a œuvré comme entrepreneur dans la région de Nipissing.

Le 8 juin 1995, Mike Harris devenait le vingt-deuxième premier ministre de l'Ontario après avoir remporté une victoire fracassante aux élections. Quatre ans plus tard, la population ontarienne réélisait Mike Harris et son équipe, faisant de lui le premier dirigeant de parti de la province à reconduire son équipe pour un deuxième mandat majoritaire en plus de trente ans.

Après avoir quitté la scène politique, M. Harris a joint les rangs du cabinet d'avocats Goodmans LLP en tant que conseiller d'affaires senior, où il joue le rôle de consultant auprès de diverses entreprises canadiennes. M. Harris siège aussi à plusieurs comités d'administration de sociétés, dont Magna International et Canaccord Capital Inc., en plus d'être président du conseil d'administration de Chartwell Seniors Housing REIT. Il fait aussi partie du comité consultatif de diverses sociétés telles que Aecon et Marsh Canada. En outre, M. Harris siège au conseil d'administration de la Fondation Tim Horton pour les enfants et du St. John's Rehabilitation Hospital.

Enfin, M. Harris est *Senior Fellow* à l'Institut Fraser, un organisme canadien réputé qui se spécialise dans la recherche et l'éducation économique et sociale.

PRESTON MANNING

Preston Manning a été député à la Chambre des communes de 1993 à 2001. Il a fondé deux partis politiques qui ont servi d'opposition officielle au Parlement, le Parti réformiste du Canada et l'Alliance réformiste conservatrice canadienne. M. Manning a aussi été porte-parole de son parti en matière de sciences et technologie et a agi à titre de chef de l'Opposition de 1997 à 2000.

Depuis sa retraite de la politique en 2002, M. Manning a publié un livre intitulé *Think Big* (éditeur McClelland & Stewart) qui décrit comment il s'est servi des outils et institutions démocratiques pour influencer le cours des débats au Canada. M. Manning a été *Senior Fellow* de la Canada West Foundation et *Distinguished Visitor* à l'Université de Calgary et à l'Université de Toronto. Il est présentement *Senior Fellow* de l'Institut Fraser et président du Manning Centre for Building Democracy.

M. Manning continue d'écrire, d'informer et de présenter des conférences sur des sujets tels la revitalisation de la démocratie en Occident, les relations canado-américaines, le renforcement des relations entre les communautés scientifique et politique, la mise en valeur des infrastructures de transport en Amérique du Nord, le renouvellement du fédéralisme canadien, la réglementation des percées dans le domaine de la génétique et la gestion des rapports entre la religion et la politique.

REMERCIEMENTS

Nous aimerions remercier plusieurs personnes. L'ex-directeur exécutif de l'Institut Fraser, Michael Walker, ainsi que l'actuel directeur exécutif, Mark Mullins, ont grandement contribué au lancement et au pilotage de ce projet. Fred McMahon de l'Institut Fraser a encore une fois joué un rôle clé en tant qu'éditeur de la série en coordonnant la recherche qui sous-tend les politiques présentées dans ce volume. Michel Kelly-Gagnon, ex-président de l'Institut économique de Montréal, nous a généreusement prêté conseil. Des remerciements doivent être adressés à Barry Cooper et Rainer Knopff, Senior Fellows de l'Institut Fraser, pour leurs travaux sur le rééquilibrage des institutions démocratiques. Nous voulons également remercier Kate Mullock, une stagiaire à l'Institut Fraser, pour sa contribution sur les questions de transparence et d'imputabilité, et Nicholas Gafuik du Manning Centre for Building Democracy pour son travail sur les façons d'améliorer la démocratie. Jason Clemens, Niels Veldhuis et Sylvia LeRoy ont fourni une assistance très utile.

Un grand merci à Kristin McCahon, qui a mené à bien la production. Soulignons les efforts héroïques de Martin Masse, de l'IEDM, qui a coordonné la traduction du document dans un délai extrêmement serré. Enfin, Jean-Marie Clemenger, secrétaire et recherchiste de Preston Manning, et Elaine Pritchard, adjointe de Mike Harris, ont su garder ce projet sur les rails. La firme White Dog Creative Inc. nous a également fourni une aide utile sur le plan de l'édition.

Comme il se doit, nous assumons pleinement les opinions présentées ici. Même si nous avons consulté une multitude de gens, c'est nous qui avons, au final, établi les choix de politiques et l'analyse énoncés dans ce document.

AVANT-PROPOS

UN CANADA FORT ET PROSPÈRE

En mars 2005, sous l'égide de l'Institut Fraser, nous avons publié un rapport intitulé *Un Canada fort et prospère*. Nous avons d'abord rappelé les grandes choses que les Canadiens ont réalisées ensemble par le passé, puis nous nous sommes interrogés sur leur avenir. Où se trouve la vision nationale forte et claire qui unira et guidera le Canada tout au long du XXI^e siècle? Quelles sont les politiques gouvernementales qui feront de cette vision d'avenir une réalité?

Au cours des dernières années, des lacunes sur le plan de l'élaboration de politiques nationales sont apparues qui, aggravées par les révélations de la Commission d'enquête Gomery, ont contribué à la défaite du gouvernement libéral le 23 janvier 2006. La mission de combler ce déficit d'orientation et d'élaboration de politiques revient maintenant au nouveau gouvernement, et nous espérons que les divers rapports de la série *Un Canada Fort et prospère* pourront contribuer à sa réalisation.

Afin de répondre à la nécessité d'adopter une nouvelle vision pertinente pour tout le pays, nous avons proposé dans le premier rapport que les Canadiens visent le niveau de vie, le rendement économique et la gouvernance démocratique les plus élevés au monde – des réalisations qui feraient du Canada un modèle international en matière de leadership et de citoyenneté.

Nous avons suggéré que cette vision soit rendue possible grâce à des politiques publiques fondées sur la liberté de choix, la reconnaissance de la responsabilité individuelle et un « fédéralisme rééquilibré ».

Nous avons ensuite montré comment ces principes pourraient s'appliquer en pratique à la réforme des soins de santé, à l'amélioration du rendement économique, à l'optimisation de la taille de l'État, à la correction du déficit démocratique du Canada, au rétablissement de l'équilibre du fédéralisme et à la promotion des intérêts nationaux du Canada sur la scène internationale. Nous avons également utilisé des données provenant d'un sondage d'opinion national et des commentaires du public afin d'évaluer la possibilité que celui-ci accepte des politiques fondées sur de tels principes.

AU SERVICE DES CANADIENS

En septembre 2005, nous avons publié le deuxième document de la série, *Au service des Canadiens dans un Canada fort et prospère*. Dans ce document, nous insistons sur la première composante de notre vision nationale, soit de permettre aux Canadiens de profiter de la meilleure qualité de vie au monde.

La qualité de vie prend un sens différent selon les personnes à qui l'on s'adresse. Nous avons examiné plus particulièrement comment la mise en application des principes de démocratisation, de la liberté de choix, de l'acceptation des responsabilités individuelles et du rééquilibrage du fédéralisme permettraient d'améliorer considérablement l'enseignement primaire et secondaire, les soins de santé, l'aide sociale et les services de garde au Canada.

Nous avons analysé des données qui montrent que les étudiants des provinces qui offrent une plus grande liberté de choix en matière d'éducation obtiennent aux tests internationaux des résultats nettement supérieurs en lecture, en science et en mathématiques que les étudiants des provinces qui restreignent la liberté de choix. Malgré le fait que le gouvernement fédéral insiste pour financer directement les fournisseurs de services de garde, des résultats de sondage révèlent que la majorité des Canadiens sont favorables à ce que le financement soit versé directement aux parents pour qu'ils puissent faire leurs propres choix en cette matière.

Les mêmes résultats montrent que les parents qui appuient cette position préfèrent que leurs enfants demeurent à la maison.

Nous avons étudié de près des données qui démontrent que les pays qui offrent un programme universel de soins de santé (comme le Canada), mais qui ont adopté une « approche mixte » (publique et privée) en matière de prestation, de paiement et d'assurance de soins de santé, obtiennent de meilleurs résultats à un coût moindre dans presque toutes les catégories – de l'accès en temps opportun aux médecins et à la technologie médicale de pointe en passant par la réduction des cas de mortalité infantile causée par des maladies traitables.

Nous avons également analysé les conséquences des décisions du gouvernement fédéral de respecter ou non le principe voulant que la responsabilité de la prestation et du financement des services les plus essentiels à la qualité de vie – santé, éducation et assistance sociale – soit dévolue, de même que le pouvoir de taxation, aux échelons de gouvernement qui sont le plus près des gens à servir. Nous avons constaté que lorsque le gouvernement fédéral a respecté les compétences provinciales ou locales – par exemple, dans le cas de l'enseignement primaire et secondaire et, récemment, dans celui de la prestation des services sociaux – et lorsque les provinces ont réagi en innovant et en étendant la liberté de choix, la qualité des services s'est nettement améliorée. Par contre, lorsque le gouvernement fédéral a choisi de s'immiscer dans les domaines de compétence provinciale et de limiter la liberté de choix – comme il le fait depuis des décennies en santé et qu'il menace de faire pour les services de garde – il en résulte une diminution de la qualité des services (selon les normes internationales) malgré d'énormes investissements en augmentation croissante.

En nous appuyant sur les données et l'analyse, nous avons recommandé : d'étendre la liberté de choix en ce qui concerne l'éducation primaire et secondaire au moyen de bons d'éducation émis aux parents par les gouvernements provinciaux; de favoriser la transition de « l'assistance sociale à l'assistance emploi », dont le gouvernement Harris a été le pionnier en Ontario; que le gouvernement fédéral se retire du domaine des services de garde en éliminant ses dépenses et en cédant la marge fiscale

équivalente aux provinces; de rediriger le soutien financier provincial à la garde d'enfants directement aux parents et de favoriser la liberté de choix en rendant le régime fiscal neutre en ce qui a trait au type de service choisi.

De plus, pour que les Canadiens bénéficient des meilleurs soins de santé au monde, nous avons proposé un système de santé adapté aux réalités du XXI^e siècle et caractérisé par un programme universel de soins de santé pour tous les citoyens, sans égard à leur capacité de payer, combiné à une « approche mixte » (publique et privée) en matière de prestation, de paiement et d'assurance de soins de santé. Pour en arriver à un tel système, il faut sortir le gouvernement fédéral de la gestion et du financement des soins de santé; céder aux provinces la marge fiscale ainsi libérée; éliminer les obstacles à la prestation, au paiement et à l'assurance des services de santé privés; donner aux Canadiens une plus grande liberté de choix à l'égard de leur fournisseur de soins de santé; et offrir aux fournisseurs (publics ou privés) l'occasion, les ressources et les incitations nécessaires pour qu'ils offrent un accès rapide à de meilleurs soins à moindre coût.

UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE ET RÉÉQUILBRÉE POUR LES CANADIENS

Dans ce troisième document de la série, intitulé *Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée pour un Canada fort et prospère*, nous nous attachons à concrétiser un autre aspect clé de notre vision nationale, soit de faire du Canada la fédération démocratique la mieux gouvernée au monde.

À une époque où ceux qui occupent des postes supérieurs au gouvernement se comportent de manière immorale, où l'on gaspille une importante partie des fonds publics, et où les abus scandaleux de la confiance du public atteignent des niveaux sans précédent au sein du gouvernement du Canada, nous proposons diverses mesures visant à améliorer considérablement la transparence du gouvernement et l'obligation de rendre des comptes. À une époque où la participation du public aux élections et où la confiance accordée au Parlement, aux partis politiques, aux dirigeants,

aux représentants élus et même la confiance en la démocratie se situent à un niveau nettement insuffisant, nous appelons les Canadiens à choisir, parmi un éventail de réformes démocratiques qui ont fait l'objet de recherches approfondies, les mesures qui, selon eux, combleront le mieux ce qu'on peut qualifier de « déficit démocratique » dans notre pays. À une époque marquée par de graves déséquilibres entre les responsabilités et les ressources provinciales et fédérales, entre les corps judiciaire, législatif et exécutif, entre la part du revenu national attribuée au secteur public et au secteur privé – menaçant l'unité nationale, le rôle du Parlement, la qualité de nos services sociaux et la productivité – nous proposons des mesures significatives pour « rééquilibrer la fédération ».

Faire du Canada un chef de file mondial en matière de gouvernance démocratique et de pratique du fédéralisme ne dépend pas de l'importance de notre population, de nos forces armées ou de notre économie. En grande partie, cela dépend plutôt de la volonté de nos citoyens et de nos politiciens de s'engager à atteindre cet objectif et à adopter les réformes et les politiques qui en feront une réalité.

En gardant cet objectif à l'esprit, nous vous invitons à étudier les politiques proposées dans le présent document, à appuyer leur adoption et à prendre part activement à la revitalisation de la démocratie et du fédéralisme au Canada.



Mike Harris
Toronto, Ontario



Preston Manning
Calgary, Alberta

RÉSUMÉ

Dans *Une gouvernance renouvelée et rééquilibrée pour un Canada fort et prospère*, nous examinons le « déficit démocratique » qui caractérise la Confédération aujourd'hui et nous lui appliquons les principes fondamentaux suivants : accroître la liberté de choix des Canadiens; inviter les Canadiens à accepter plus de responsabilités individuelles, et approfondir la pratique de la démocratie dans un cadre fédérale au Canada. Le déficit démocratique comporte trois dimensions :

- 1 la nécessité immédiate de rétablir la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le cadre du fonctionnement du gouvernement, en particulier du gouvernement fédéral, tel qu'il est constitué actuellement;
- 2 la nécessité d'adopter des mesures qui renforceront les processus et les institutions démocratiques et qui revigoreront la démocratie canadienne à long terme; et
- 3 l'urgente nécessité d'éliminer les déséquilibres parmi les ordres de la fédération canadienne (fédéral, provincial et municipal) et parmi les corps du gouvernement fédéral (législatif, exécutif et judiciaire).

UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE ET RÉÉQUILBRÉE DÈS MAINTENANT – RÉTABLIR LA TRANSPARENCE ET L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES

Pour que le gouvernement du Canada soit d'ores et déjà plus à l'écoute des citoyens, nous proposons de le rendre plus *transparent* (la transparence étant la mesure selon laquelle les citoyens et leurs représentants

ont accès aux renseignements concernant les délibérations, les décisions et les actions) et de *l'obliger à rendre des comptes* (la capacité des citoyens et de leurs représentants à tenir les membres du gouvernement responsables de leurs décisions et de leurs actions). Les mesures pour y parvenir comprennent :

- ✳ le renforcement des politiques de communication de l'information financière du gouvernement;
- ✳ le renforcement des droits d'accès à l'information gouvernementale;
- ✳ la révision des contraintes imposées sur la confidentialité des délibérations du Cabinet;
- ✳ l'amélioration de la documentation et de l'accès à la documentation servant à la prise de décision dans le secteur public;
- ✳ l'obligation pour les représentants de divulguer les renseignements qui ont une incidence sur la santé publique ou la sécurité sans égard à d'autres considérations;
- ✳ l'élargissement de la portée du contrôle du vérificateur général;
- ✳ la production d'un « bulletin » annuel pour évaluer la performance du gouvernement selon des normes mesurables;
- ✳ la promulgation d'une loi « Sarbanes-Oxley » qui obligerait le gouvernement à communiquer son information financière, qui protégerait les dénonciateurs qui exposent les délits, et qui permettrait d'imposer les sanctions appropriées pour manquement au devoir.

UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE ET RÉÉQUILBRÉE POUR DEMAIN – UN ÉVENTAIL DE RÉFORMES DÉMOCRATIQUES

Dans le chapitre deux, nous présentons douze propositions visant à renforcer nos processus démocratiques et nos institutions.

- 1 Aider les citoyens à mieux exercer leurs droits et responsabilités démocratiques en investissant dans l'*éducation civique*.
- 2 Miser sur les *assemblées de citoyens* pour identifier les réformes démocratiques potentielles tout en réduisant le risque qu'elles soient récupérées par partisanerie.
- 3 Réduire la manipulation politique du calendrier électoral en tenant des *élections à date fixe*.
- 4 Augmenter la représentativité des assemblées législatives en adoptant une *solution de rechange* au système actuel uninominal majoritaire à un tour.
- 5 Faciliter la prise de décisions démocratiques sans s'exposer à la « tyrannie de la majorité » au moyen de *référendums* bien gérés.
- 6 Remettre davantage de pouvoirs aux citoyens au moyen de dispositions concernant les *initiatives des citoyens*, y compris la révocation des députés.
- 7 Réformer les règles concernant les dépenses électorales pour favoriser *l'appui par des tiers et les campagnes portant sur un thème précis* afin de mieux contribuer au débat public.
- 8 Revoir le *Programme de contestation judiciaire* pour éviter qu'il ne soit utilisé comme moyen détourné pour faire progresser les politiques gouvernementales.
- 9 Assouplir les pratiques de la Chambre concernant les projets de loi qui « engagent la confiance du gouvernement » dans le but de favoriser les votes libres pour que les membres du Parlement soient mieux en mesure de défendre les intérêts des électeurs.
- 10 Créer des conditions propices à la mise en place d'un *gouvernement responsable pour les Autochtones* en redirigeant le financement des services destinés aux Autochtones des administrations locales indiennes vers les individus.

- 11 Accroître la *transparence et la responsabilité des partis politiques* en réformant le financement et la gestion des campagnes d'investissement et des courses à la chefferie.
- 12 Garantir la vitalité à long terme des libertés des Canadiens, offrir plus d'options en matière d'élaboration de politiques et améliorer l'efficacité politique en investissant dans les *infrastructures démocratiques* (c'est-à-dire les institutions de la société civile qui se consacrent à la recherche en matière de politiques, à la communication politique et à la formation des participants politiques).

PARMI LES PRIORITÉS ABSOLUES

- ✳ une éducation civique non partisane et non idéologique solide;
- ✳ des assemblées de citoyens et des référendums visant à choisir les réformes qui conviennent le mieux;
- ✳ des votes plus libres dans les assemblées des provinces et au Parlement fédéral.

POUR FAIRE DU CANADA UN MEILLEUR PAYS – RÉÉQUILIBRER LA FÉDÉRATION

Dans le chapitre trois, nous proposons des mesures pour remédier aux déséquilibres graves entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux de la Confédération canadienne de même qu'entre les corps législatif, exécutif et judiciaire du gouvernement fédéral.

Les plus graves déséquilibres résultent de l'intrusion du gouvernement fédéral dans les domaines de compétences attribués par la Constitution aux provinces, tels que les soins de santé, l'aide sociale et les services de garde. Le livret *Au service des Canadiens dans un Canada fort et prospère* prouvait de manière convaincante que la qualité de la prestation des services sociaux tend à varier inversement lorsque le gouvernement fédéral

exerce arbitrairement son pouvoir de dépenser dans les domaines de compétences provinciaux. Par conséquent :

- ✳ le gouvernement fédéral doit se retirer complètement de l'aide sociale, des services de garde et des soins de santé;
- ✳ ce retrait doit être combiné avec une réduction des revenus du gouvernement fédéral équivalant à la valeur actuelle des transferts financiers aux provinces servant à financer les services, et une cession de la marge fiscale correspondante aux provinces;
- ✳ les provinces, assumant pleinement ces responsabilités, devraient assurer aux bénéficiaires des services sociaux la plus grande liberté de choix possible;
- ✳ la formule de péréquation actuelle doit être amendée pour assurer des revenus supplémentaires aux provinces pour lesquelles un « point d'impôt » est moins rentable que pour les provinces à revenus supérieurs; et
- ✳ les protocoles d'entente interprovinciaux, facilités par le Conseil de la fédération, devraient dorénavant servir d'outils puissants pour assurer la cohésion du pays et pour maintenir les normes nationales.

En second lieu, on constate l'incapacité progressive à conserver un équilibre démocratique et dynamique entre les compétences des trois ordres du gouvernement fédéral. Plus particulièrement, le pouvoir législatif du Parlement est rongé par l'accroissement excessif du pouvoir exécutif (le Cabinet du premier ministre en particulier) et judiciaire. Le rééquilibrage des forces en présence requiert :

- ✳ un Sénat élu démocratiquement qui sera en mesure de mieux faire contrepoids au pouvoir du corps exécutif;
- ✳ un rôle plus vigoureux des comités parlementaires et un mandat plus clair pour ses membres;

- ✦ davantage de transparence en ce qui a trait aux nominations à la Cour suprême; et
- ✦ le rétablissement de la « clause nonobstant » de la Charte des droits et libertés, en soumettant son utilisation à l’approbation de la population par référendum.

QUEL EST NOTRE OBJECTIF, ENCORE UNE FOIS?

Faire du Canada la fédération démocratique la mieux gouvernée au monde – ce qui ne dépend pas de l’importance de notre population, de nos forces armées ou de notre économie, mais plutôt de notre volonté à nous engager à atteindre cet objectif et à adopter les réformes et les politiques qui en feront une réalité.

PRÉFACE

UN « BON GOUVERNEMENT » – UNE PROMESSE NON TENUE

Ce sont vraisemblablement les mots les plus connus du lexique constitutionnel canadien : « Paix, ordre et bon gouvernement ». On trouve cette célèbre phrase dans les premières lignes de l'article 91 du document qui est à l'origine de la Confédération de 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Elle figure dans le préambule de l'énoncé des compétences du Parlement fédéral.

Les Canadiens tirent une grande fierté de nos réalisations en tant que société généralement pacifique et ordonnée. Nous attendons toujours que la promesse d'offrir un bon gouvernement soit tenue. Il est temps d'en finir avec la patience. Nous imaginons un avenir rapproché où les Canadiens pourraient se targuer avec raison d'avoir non seulement un « bon » gouvernement, mais la meilleure gouvernance démocratique au monde. Cet objectif est à notre portée. Il nous suffit de commencer par reconnaître les principes d'une vraie démocratie : la liberté de choix, la reconnaissance de la responsabilité individuelle, et des institutions gouvernementales en harmonie avec les citoyens et leur épanouissement. Ces principes reviennent à maintes reprises dans toute la série *Un Canada fort et prospère* – et pour cause. Ils sont essentiels si nous voulons réaliser la mission sacrée et durable qui est au cœur même de la démocratie : le principe selon lequel c'est le gouvernement qui est au service du peuple, et non l'inverse.

Cette mission est ancrée dans les principes d'un régime parlementaire à la fois représentatif et responsable. Nous pourrions également dire, « à l'écoute des citoyens ». Toutefois, faire en sorte qu'une entité si énorme et si compliquée que le gouvernement, une entreprise qui emploie des centaines de milliers de Canadiens et qui consomme quatre dollars sur dix de la richesse nationale, fasse preuve d'une capacité d'adaptation n'est pas une mince tâche.

De toute évidence, les rouages de la démocratie sont sujets à une vaste gamme d'échecs et de failles. La perfection, assurément, n'existe ni ici ni ailleurs. Les Canadiens ont eu raison de se scandaliser de la vénalité dévoilée pendant la récente enquête du juge Gomery. Au-delà de nos frontières, on constate que d'autres démocraties avancées souffrent également de lacunes. Par exemple, nos voisins américains ont été consternés par la récente mise au jour du trafic d'influence au Congrès. En 2005, les citoyens allemands se sont retrouvés sans leadership pendant que leurs législateurs peinaient à former un gouvernement crédible.

La taille et la complexité des gouvernements modernes sont un frein à la capacité d'adaptation des démocraties. Les grands organismes atteignent inévitablement un certain niveau d'inertie institutionnelle. Ils ont tendance à se constituer en fiefs et résistent aux changements d'orientation. Dans une démocratie, ces inclinations sont contraires aux intérêts des citoyens que les gouvernements sont censés servir. Avec le temps, les structures, les conventions et les pratiques qui maintenaient auparavant un équilibre raisonnable entre les nombreuses forces qui agissent sur le gouvernement ne suffisent plus à la tâche. Bref, les mécanismes régulateurs, les mécanismes de compensation des pouvoirs, les freins et contrepoids prévus par la constitution, perdent leur efficacité. Il s'impose de les actualiser.

Cependant, il est réconfortant de se rappeler que l'amélioration perpétuelle des institutions est une caractéristique évolutive de la démocratie (comme c'est le cas, pour des raisons très semblables, des marchés libres). De plus, le Canada possède déjà toutes les qualités essentielles requises pour rétablir la capacité d'adaptation démocratique de notre gouvernement : une population dynamique, diverse et très instruite; une structure politique souple qui a déjà beaucoup progressé depuis sa création; et, comme nous le verrons dans les pages à venir, une abondance de bonnes idées.

L'une des caractéristiques distinctives les plus admirables des Canadiens est la recherche de « l'équilibre » - notre désir d'éviter les extrêmes et de choisir le juste milieu tant dans nos entreprises personnelles que nationales. Malheureusement, les politiques publiques et l'administration canadiennes et son administration sont aujourd'hui caractérisées par de

nombreux déséquilibres graves. Si notre rêve de faire du Canada la fédération démocratique la mieux gouvernée au monde doit se réaliser, il faut rétablir l'équilibre. La tâche d'identifier les moyens à prendre pour y arriver est celle fixée dans le présent volume de *Un Canada fort et prospère*.

Les deux premiers chapitres portent sur le rétablissement de l'équilibre des relations entre le gouvernement et les citoyens. Dans le premier chapitre, nous nous attaquons à la kleptocratie hors de contrôle qui risque de renverser la responsabilité du gouvernement consistant à servir les citoyens. Nous abordons les mesures pratiques à notre portée pour rétablir l'équilibre, pour exiger que les organismes gouvernementaux fassent preuve de transparence dans leurs opérations et qu'ils soient responsables de leurs actes. Nous identifions les outils qui permettront aux citoyens d'exercer leurs droits et leurs responsabilités en tant qu'« actionnaires » de l'entreprise gouvernementale. Dans le deuxième chapitre, nous présentons une sélection de stratégies visant à renforcer l'équilibre essentiel entre le gouvernement et les citoyens à long terme, en terminant par ce que nous croyons être les solutions les plus prometteuses.

Après avoir abordé, au chapitre un, ce qu'il faut faire pour rétablir l'équilibre au sein du gouvernement actuel et, au chapitre deux, les moyens de nourrir la démocratie à long terme, nous passons, au chapitre trois, à ce qui s'annonce comme la tâche la plus essentielle à moyen terme : corriger les graves et débilissants déséquilibres qui sont apparus dans les rôles et le fonctionnement des différents ordres de gouvernement et branches administratives de notre fédération. Nous formulons des recommandations spécifiques visant à « rétablir l'équilibre » entre les activités d'Ottawa et des provinces afin de rétablir leurs compétences constitutionnelles respectives. Nous soulignons des déséquilibres fondamentaux parmi les corps législatif, exécutif et judiciaire du gouvernement fédéral et nous proposons des solutions.

Prises dans leur ensemble, l'analyse et les recommandations qui suivent proposent un modèle susceptible de faire du Canada un pays d'une force et d'une prospérité exceptionnelles.

1 UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE ET RÉÉQUILBRÉE DÈS MAINTENANT

RÉTABLIR LA TRANSPARENCE ET L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES

Notre vision du Canada en est une où tous les Canadiens profiteront des outils nécessaires pour exercer le droit le plus important qu'une démocratie puisse attribuer à ses citoyens : le droit d'évaluer leurs dirigeants, de corriger les lois qui restreignent la liberté, de faire échec au gaspillage des fonds public et de sanctionner ceux qui abusent du pouvoir. Toutefois, pour que les Canadiens puissent exercer ces responsabilités fondamentales, le gouvernement doit d'abord favoriser la transparence et la reddition des comptes.

Bien que ces objectifs puissent sembler abstraits, ils ne le sont pas. En fait, la *transparence* signifie que le gouvernement doit nous donner l'information dont nous, les citoyens, avons besoin pour porter un jugement approprié sur son rendement. *L'obligation de rendre des comptes* signifie que lorsque des erreurs surviennent, quelqu'un – un ministre, un fonctionnaire de haut rang ou l'ensemble d'une administration – en assume la responsabilité. Les deux principes vont de pair. Sans transparence, les citoyens et leurs représentants au Parlement n'ont aucun moyen de savoir si les fonctionnaires ou les ministres respectent leur volonté. Sans moyen légal de tenir les gouvernements responsables de leurs actes, l'accès transparent à l'information portant sur leurs activités est inutile. Afin que les Canadiens puissent exercer ce rôle essentiel qui consiste à évaluer le rendement de leur gouvernement, nos dirigeants doivent agir d'une manière à la fois transparente et responsable.

Ceux qui s'opposent aux mesures visant à accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes allèguent que le respect de ces principes empêcherait les gouvernements d'intervenir rapidement et de façon décisive. Un gouvernement doté d'un pouvoir non contrôlé peut sans aucun doute intervenir plus rapidement qu'un gouvernement soumis à des contrôles internes et externes. Mais dans une démocratie comme la nôtre, où le gouvernement n'exerce son pouvoir qu'avec le consentement du peuple, les exigences en matière d'efficacité ne doivent jamais l'emporter sur la responsabilité envers les Canadiens.

Il ne s'agit pas d'un principe purement éthique ou idéologique. L'obligation de rendre des comptes et la transparence sont étroitement liées au rendement du gouvernement. Cela n'est en fait que le gros bon sens : un gouvernement qui sait que ses citoyens le surveillent est plus susceptible d'adapter ses actions en fonction des intérêts de ceux-ci. Il y a également des données empiriques qui appuient cette corrélation. Selon une étude récente, le libre accès à l'information constitue le principal facteur de la croissance économique (Siegle, 2001). D'autres études montrent que les investisseurs internationaux optent systématiquement pour les pays dont les gouvernements font preuve d'un haut niveau de transparence (OCDE, 2003). Il n'est guère surprenant de constater que plus un gouvernement est ouvert, moins il risque de prendre des décisions arbitraires et imprévues, et moins il risque de sombrer dans la corruption. D'autres conclusions suggèrent que la transparence d'un gouvernement peut réduire la vulnérabilité du pays aux conflits externes (Ritter, 2000). Quand des pays qui négocient ensemble possèdent amplement d'information l'un sur l'autre, il y a moins de risque que les discussions achoppent et que les pays en viennent à une confrontation.

Cependant, c'est au fonctionnement d'une démocratie à l'écoute des citoyens que la transparence et la reddition des comptes contribuent le plus. Les citoyens qui jouissent d'un accès transparent à l'information sur leur gouvernement sont en mesure de tenir l'administration publique responsable de ses actes et de ses décisions. Ce n'est qu'alors que la promesse de la démocratie est remplie : un gouvernement au service du peuple et non pas un peuple au service des puissants.

NOUS DEVONS FREINER LA CORRUPTION

Nous pourrions supposer de façon complaisante que le Canada se compare honorablement aux autres démocraties à cet égard, mais cela serait faux. Transparency International, une organisation non gouvernementale de surveillance établie à Berlin qui lutte contre la corruption, classe les pays du monde en fonction de leur ouverture et de leur volonté de rendre des comptes. La compilation de son *Indice de perceptions de la corruption* (Transparency International, 2005), qui paraît tout les ans, est réalisée à partir de l'évaluation de l'étendue de la corruption faite par des experts, des citoyens, des visiteurs et des dirigeants d'entreprise résidents ou non résidents du pays. Selon ce classement, le Canada est passé du septième rang des pays les moins corrompus qu'il occupait il y a à peine cinq ans, en 2001, pour glisser lamentablement au quatorzième rang en 2005. Pendant que nous glissons ainsi vers le bas, d'autres pays, comme l'Australie, l'Autriche, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suisse, ont devancé le Canada.

Toutefois, les Canadiens n'ont pas à se tourner vers l'étranger pour constater que la transparence et l'obligation de rendre des comptes sont en déclin au sein de notre gouvernement. La Commission d'enquête Gomery (www.gomery.ca) a recensé une foule d'écarts administratifs en matière d'éthique et de responsabilité : attributions secrètes et partisans de contrats de commandites du gouvernement fédéral, dépenses démesurées, confusion et mauvaise conduite en ce qui a trait aux objectifs du Programme des commandites, mépris scandaleux des règles et des lignes directrices applicables, multiples conflits d'intérêt, preuves de responsabilité criminelle et refus stupéfiant de ceux qui ont pris des décisions sans fondement d'accepter la responsabilité de leurs actes.

Pourtant, même un compte rendu aussi sordide n'aurait pas dû nous surprendre. Le rapport de la vérificatrice générale du Canada laissait présager les conclusions du juge Gomery dès 2003. Dans son rapport, elle écrit : « De 1997 jusqu'au 31 août 2001, le gouvernement fédéral a mené le Programme de commandites en faisant peu de cas du Parlement, de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des règles et des règlements sur

la passation des marchés, de la transparence et de l'optimisation des ressources. » (Bureau du vérificateur général, novembre 2003, 3.1). Cette négligence, malheureusement, n'était ni isolée ni hors du commun. La vérificatrice poursuit en disant : « La violation répétée des règles n'était pas le résultat d'erreurs isolées. Ces violations étaient régulières et omniprésentes. C'était la façon dont le gouvernement gérait le Programme. Les Canadiens sont en droit de s'attendre à une plus grande diligence dans l'utilisation des fonds publics. » (3.122).

Cette attente demeure insatisfaite. En 2005, la vérificatrice a identifié encore d'autres problèmes. Elle a découvert qu'ils étaient particulièrement nombreux dans les programmes auxquels participent plus d'un ministère ou plus d'un échelon de gouvernement, ou auxquels participent les secteurs privé et bénévole, les organisations non gouvernementales (ONG) ou les particuliers. Les initiatives « horizontales » sont complexes de nature. Il y a chevauchement des domaines de compétences. La responsabilité d'atteindre les objectifs devient flou (Bureau du vérificateur général, novembre 2005, 4). Même lorsque chacun des participants au programme sont soumis aux directives appropriées en matière de vérification (ce qui n'est pas toujours le cas), elles risquent de ne pas englober l'ensemble des réalisations, ni la totalité des coûts. En cas de problème, il est difficile ou même impossible pour le Parlement, encore moins le public, de trouver le responsable. Ces problèmes peuvent être évités. Il existe des mesures pour remédier au déséquilibre entre les gouvernements irresponsables, insensibles et qui interviennent partout, et les citoyens qu'ils sont censés servir. Les propositions qui suivent contribueraient grandement à rétablir la transparence et l'obligation de rendre des comptes du gouvernement fédéral à un niveau qui permettrait d'inspirer la confiance et la fierté des Canadiens.

LIVRER LA MARCHANDISE – AMÉLIORER LA FAÇON DONT LE GOUVERNEMENT REND DES COMPTES

Une information juste est essentielle à la prise de bonnes décisions et à la responsabilité. Malheureusement, la majeure partie de l'information

communiquée au Parlement et aux Canadiens en général est difficilement utilisable. Cette situation est en partie héritée des systèmes d'information comptable par ministère, tels qu'ils ont été conçus au départ, qui ne fournissent que de l'information fragmentée et rarement cohérente. On peut difficilement dégager des tendances, comparer l'efficacité des ministères ou se faire une idée du rendement global du gouvernement à partir de l'information reçue. Ce qui manque, c'est un système intégré capable de réunir les dépenses et les réalisations de tous les ministères dans un seul rapport pratique.

Une province canadienne a obtenu une reconnaissance à travers le pays pour avoir réussi à résoudre ce problème. Au cours des dernières années, l'Ontario a mis en place un système de technologie de l'information de pointe qui remplace désormais les systèmes financiers disparates des ministères et organismes de toute la province. Ce système est le fruit d'un travail colossal. Ce projet de longue haleine, ambitieux et onéreux, a exigé cinq années de travail. Depuis sa mise en œuvre en octobre 2004, le Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF) a fourni aux gestionnaires de la fonction publique des données financières en temps opportun, complètes, comparables et provenant de tout l'éventail des opérations provinciales. Grâce à une meilleure information, les gestionnaires sont plus aptes à faire en sorte que leurs subordonnés demeurent assidus à la tâche et à maîtriser les coûts.

Malgré un coût probablement très élevé, une initiative semblable à l'échelon fédéral pourrait améliorer considérablement le rendement, la transparence et l'obligation de rendre des comptes du gouvernement. La communication de rapports cohérents et comparables sur toutes les activités du gouvernement permettrait en soi de mieux surveiller les activités du gouvernement. Cela permettrait également d'améliorer la transparence, de simplifier l'évaluation et de favoriser une meilleure planification. Par conséquent, nous recommandons

- ✳ *que le gouvernement fédéral envisage de mettre au point un système intégré de gestion de l'information comptable à l'échelle de l'administration fédérale.*

LE DROIT DE CONNAÎTRE LES FAITS – ACCROÎTRE LE LIBRE ACCÈS À L'INFORMATION

Nous connaissons tous l'expression « à données inexactes, résultats erronés ». La qualité de l'évaluation que font les Canadiens de leur gouvernement dépend de la qualité de l'information dont ils disposent.

Le droit de savoir ce que fait le gouvernement en notre nom est essentiel à une démocratie à l'écoute de ses citoyens. Il est à la base de valeurs démocratiques profondément ancrées : la liberté de presse, les élections libres et la responsabilité ministérielle. En effet, ce droit est si important qu'il contrait à une présomption fondamentale : si un citoyen demande au gouvernement de lui communiquer des renseignements, c'est son *droit* de les obtenir, à moins qu'il y ait une bonne raison de ne pas le faire, par exemple, dans le but de protéger la vie privée d'un autre citoyen ou la sécurité du pays. Cependant, le citoyen qui demande d'avoir accès à l'information ne devrait pas être tenu de justifier sa demande et d'expliquer ses motifs. Bref, le gouvernement doit communiquer toute information demandée par le public ou présenter une explication des motifs pour lesquels l'information ne peut être communiquée.

C'est avec cet esprit favorable aux usagers que la *Loi canadienne sur l'accès à l'information* de 1985 a été élaborée au départ. Cependant, au cours des vingt années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Loi, le gouvernement fédéral n'a cessé de réduire sa portée au moyen d'exclusions et d'exemptions arbitraires. Ces dernières violent souvent directement la norme explicite de la Loi qui prévoit que « les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif » (*Loi sur l'accès à l'information* (1985) [Can], al. 2).

La Loi confère le pouvoir de mener de tels examens indépendants. Nommé par le Parlement et relevant directement de celui-ci, le Commissaire à l'information a de plus le droit d'examiner les plaintes des citoyens qui avancent que le droit d'accès à l'information qui leur est accessible leur est arbitrairement refusé. L'actuel Commissaire à l'information est en poste depuis sept ans. Dans son rapport annuel de 2004-2005 (Reid, 2005, 9), il

souligne que nombre de fonctionnaires fédéraux se méfient de la Loi et lui opposent une résistance. Au mépris des principes de la Loi, ils continuent à contrôler l'information qui doit être communiquée, privant ainsi les Canadiens du droit d'accès à l'information la plus complète possible sur la conduite de leur gouvernement. Manifestement non satisfait de violer l'esprit de la loi en vigueur, le gouvernement précédent a mis sur pied un groupe de travail interne en 2001 pour réformer la Loi (Canada, Groupe d'étude de l'accès à l'information, 2002). Ses recommandations, si elles étaient mises en œuvre, augmenteraient la capacité du gouvernement à tenir les renseignements secrets au lieu de la réduire, a prévenu le Commissaire (Reid, 2002, 11-14).

Cela est inquiétant et nous porte à conclure qu'on ne peut pas faire confiance au gouvernement pour protéger notre droit de savoir ce qu'il fait en notre nom et avec notre argent. En tant que citoyens, nous devons insister pour obtenir de meilleures réponses. Dans son « *Plan directeur pour la réforme* » (Reid, 2001), le Commissaire à l'information formule des recommandations précises sur la manière de mieux respecter l'esprit de la Loi. Le gouvernement précédent, dans sa réponse « *Document cadre de réforme de la Loi sur l'accès à l'information* » (Ministère de la Justice, avril 2005), rejette presque toutes les recommandations.

Nous croyons que plusieurs réformes proposées par le Commissaire à l'information méritent d'être examinées de plus près. Les changements suivants devraient être adoptés afin d'assurer que les Canadiens aient accès à l'information du gouvernement.

- ✳ ***Élargir la portée de la Loi sur l'accès à l'information afin qu'elle couvre toutes les sociétés d'État, tous les bureaux du Parlement et tous les organismes qui dépendent l'argent des contribuables.***

Le gouvernement délègue bon nombre de ses activités à des sociétés d'État et autres entités indépendantes. Pourtant, ces organismes dépendent l'argent des contribuables pour réaliser un objectif gouvernemental. Il s'ensuit que ces organismes devraient être responsables aux termes de la Loi. Bon nombre de ces organismes le sont déjà, mais la liste des organismes auxquels la Loi s'applique est restreinte, et la Loi n'exige pas que les nouveaux

organismes y soient soumis lors de leur création. Par conséquent, cette liste jamais exhaustive le devient de moins en moins. Trop d'organismes qui agissent au nom du gouvernement – pour les Canadiens – ne sont pas visés. Parmi ces organismes, on compte la Société Radio-Canada, la Monnaie royale canadienne et la Commission canadienne du blé.

Pour mettre en lumière toutes les activités de l'État, la portée de la Loi doit être élargie pour inclure toutes les entités qui répondent à l'un ou l'autre d'une vaste liste de critères tels que : l'entité est-elle financée par l'argent des contribuables? Elle-même ou sa société-mère sont-elles propriété du gouvernement? Assure-t-elle un service essentiel d'intérêt public dans le champ de compétences fédéral?

✦ *Exiger que les fonctionnaires documentent leurs interventions et leurs décisions et protéger le droit d'accès du public à ces dossiers.*

Avant de pouvoir demander à des individus investis d'une certaine autorité de rendre des comptes, nous devons être en mesure de savoir clairement qui fait quoi. Pour cela, les citoyens doivent avoir accès à certains dossiers concernant les décisions et les interventions des fonctionnaires. Les carnets, le courrier et les systèmes de classement constituent la source principale de ce type de renseignements. En 2001, le groupe d'étude du gouvernement précédent a recommandé que ces sources soient exclues de l'accès public – qu'elles demeurent secrètes.

Nous sommes d'accord avec le Commissaire à l'information sur le fait que cela menace gravement l'accès des citoyens à l'information à laquelle ils ont droit et dont ils ont besoin. Le projet de loi sur l'imputabilité fédérale et le deuxième rapport du juge Gomery intitulé *Rétablir l'imputabilité* (Commission Gomery, 2006) confirmeraient et préserveraient le droit du public à l'accès à ces documents. De plus, les fonctionnaires auraient l'obligation de documenter toutes leurs interventions et toutes leurs décisions. Il serait également interdit de détruire les documents. La promulgation de ces réformes établirait une norme plus rigoureuse, mais raisonnable, en matière de responsabilité chez les fonctionnaires.

- ✳ *Accorder une plus grande importance à la santé et la sécurité des Canadiens qu'à la nécessité de maintenir les secrets du gouvernement par l'annulation, dans l'intérêt général, de toutes les exemptions.*

Peu de gens iraient jusqu'à dire que le gouvernement ne devrait pas faire de la protection de la santé et de la sécurité des Canadiens sa principale priorité. Cependant, le droit fédéral fait passer le secret des opérations gouvernementales devant ces intérêts publics. Il faut que cela change.

La protection de l'information pourrait l'emporter sur la santé et la sécurité si, par exemple, des renseignements concernant une menace imminente à la santé des Canadiens étaient dévoilés pendant une réunion privée du Cabinet; non seulement la loi actuelle n'oblige-t-elle pas à divulguer les renseignements, mais la coutume l'interdit. Les délibérations du Cabinet, y compris les séances d'information, sont exclues de la Loi et sont considérées comme confidentielles. Malgré l'insistance du public, ces renseignements ne seraient pas – et il est permis de croire qu'ils ne pourraient pas – être communiqués. Cette situation est intolérable : les Canadiens méritent d'être informés sans condition des menaces qui pèsent sur leur santé ou leur environnement.

Deux provinces, l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont introduit une dérogation liée à l'intérêt public dans leurs lois sur la liberté d'accès à l'information. En Colombie-Britannique, la loi stipule que « malgré toute autre disposition de la présente loi, le responsable d'une institution publique est tenu de divulguer toute information concernant un danger grave pour l'environnement, la santé et la sécurité du public ou d'un groupe de personnes, et dont la divulgation est par ailleurs clairement d'intérêt public » (*Freedom of Information and Privacy Act R.S.B.C.* (1996) [BC], c 165, s 25). L'adoption d'une dérogation semblable se fait attendre depuis trop longtemps en ce qui a trait à la loi fédérale d'accès à l'information.

- ✳ *Transformer l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet en une exemption sujette à examen par le Commissaire à l'information.*

De toute évidence, les membres du Cabinet doivent pouvoir parler librement et franchement entre eux pour arriver à dégager un consensus sur les politiques gouvernementales. Ils discutent et tentent de se convaincre les uns les autres. Ils cherchent des compromis. Un certain niveau de confidentialité est requis pour que ces échanges soient fructueux. Toutefois, le gouvernement a choisi d'interpréter cette exigence avec un absolutisme déplacé et a exclu tous les documents confidentiels du Cabinet de l'application de la Loi (*Loi sur l'accès à l'information*, (1985) [Can], al. 69). Cela contredit la présomption qui devrait s'appliquer, tel qu'énoncée dans la Loi et énoncée à nouveau ci-dessus, en faveur du droit d'accès du public à l'information.

Il faut mettre un terme à l'exception obligatoire des documents du Cabinet du droit d'accès à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il vaudrait mieux accorder une présomption d'exclusion, sujette à un examen indépendant, aux documents confidentiels du Cabinet. Une autorité externe, possiblement le Commissaire à l'information, devrait décider si la divulgation de renseignements visés par une demande constituerait ou non une atteinte au caractère confidentiel des documents du Cabinet.

On doit respecter la confidentialité des délibérations des membres du Cabinet. Mais pas au point d'inclure tous les documents qu'ils traitent. Il vaudrait mieux déterminer au cas par cas si l'exclusion est motivée plutôt que d'accorder une exemption complète à ces documents.

DES ATTENTES CLAIRES – UNE LOI DU TYPE « SARBANES-OXLEY » POUR LE GOUVERNEMENT

On compare parfois les citoyens à des « actionnaires » du gouvernement. Leurs homologues du secteur privé ont subi une série de scandales de gouvernance à la suite du comportement de sociétés comme Enron, Worldcom, HealthSouth et Tyco. Par conséquent, les actionnaires des sociétés ouvertes exigent des normes accrues en matière de divulgation de l'information, de transparence et de reddition de comptes par la direction.

Aux États-Unis, le Congrès a répondu aux revendications du public par la loi Sarbanes-Oxley de 2002, qui oblige les sociétés ouvertes américai-

nes à respecter des normes claires et très détaillées quant à leurs pratiques comptables, de communication de l'information comptable et de divulgation. Certaines dispositions clés de la loi Sarbanes-Oxley insistent sur l'indépendance complète des vérificateurs et sur des examens externes des contrôles financiers internes. Les dirigeants d'entreprise qui déclarent sciemment et volontairement des informations financières erronées s'exposent à des amendes plus lourdes et des peines d'emprisonnement plus sévères.

Les Canadiens ont été à même de constater les résultats de la négligence en matière de contrôle financier, du manque de responsabilité et de la divulgation parcimonieuse de l'information. En 1997 et 1998 – au moment où le gouvernement du Canada passait d'un déficit à un excédent – le vérificateur général du Canada a refusé de donner ce qu'on appelle une opinion « sans réserve » des états financiers du gouvernement. Il a plutôt donné une opinion avec réserve, soulignant qu'il y avait un écart de 800 millions de dollars en 1997 et de 3 milliards de dollars en 1998 avec le résultat net déclaré par le gouvernement. (Bureau du vérificateur général, avril 1998). Peu de Canadiens ont pris connaissance de ces graves inexactitudes. Les fonctionnaires et les politiciens responsables des fausses déclarations n'ont subi aucune sanction.

Depuis, des éléments de preuve ont mis en évidence des lacunes en matière de gestion : ce qu'il est convenu d'appeler le gâchis d'un milliard de dollars au ministère du Développement des ressources humaines (Manning, 2002, 219–22), la création du registre des armes à feu, autre fiasco à un milliard de dollars, (*Toronto Star*, 2004, A6) et, pour couronner le tout, le scandale des commandites. Il est particulièrement révélateur que l'on ait réussi à cacher au public pendant des années les manœuvres nauséabondes et possiblement criminelles qui avaient cours pendant le scandale des commandites, et ce, selon les témoignages livrés pendant la commission d'enquête Gomery, malgré que des centaines de personnes, bon nombre d'entre elles des fonctionnaires, aient été au courant (Mullins, 2005). Il est grand temps que les Canadiens obligent le gouvernement à respecter des normes ayant force de loi tout aussi élevées que celles imposées aux sociétés ouvertes en matière de divulgation de l'information, de transparence et de reddition de comptes.

LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE EN NOUVELLE-ZÉLANDE

Nous pourrions tirer des leçons de l'exemple de la Nouvelle-Zélande. Au début des années 1990, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a accumulé une dette énorme et irresponsable (près de 50 p. 100 du PIB), et fait preuve de créativité comptable pour dissimuler au public la réalité et la gravité de la situation. En 1994, les citoyens de la Nouvelle-Zélande, par l'entremise de leurs représentants, ont tracé la ligne. Afin d'encourager le gouvernement à gérer ses finances de manière plus responsable et transparente, le Parlement de la Nouvelle-Zélande a promulgué la *Fiscal Responsibility Act* en 1994. Cette loi établit des principes de gestion financière et de communication responsable de l'information financière et elle oblige le gouvernement à fonctionner conformément à ces principes.

La *Fiscal Responsibility Act* demandait plusieurs choses du gouvernement, mais rien de radical. Elle demandait de réduire la dette publique vertigineuse à des niveaux prudents et de maintenir une valeur nette suffisante pour pallier les perturbations économiques et les changements démographiques futurs. Elle demandait au gouvernement de gérer les risques financiers avec prudence et d'adopter des politiques susceptibles de garantir un taux d'imposition prévisible et stable. Au-delà de l'adoption de ces principes, on a demandé au gouvernement de publier des rapports réguliers et détaillés de ses perspectives financières à court et moyen terme afin de démontrer qu'il respectait les principes. Les rapports doivent être conformes aux Principes comptables généralement reconnus (PCGR) (*Fiscal Responsibility Act* (1994) [NZ], s 4).

Tout comme la loi *Sarbanes*, la *Fiscal Responsibility Act* exige que les personnes en position de pouvoir soient tenues responsables de leurs actes. En Nouvelle-Zélande, ce sont les « sous-secrétaires d'État », l'équivalent des sous-ministres au Canada, qui gèrent les différents ministères. Le sous-secrétaire d'État est responsable de la gestion financière et du rendement de son ministère; de la mise en place de contrôles comptables internes et de la production d'une information fiable; il doit veiller à ce que le ministère se conforme aux exigences de communication de l'information comptable prévues par la loi. Plus encore, il existe une séparation

entre l'élaboration et la mise en application des politiques. En tenant le ministre et le sous-ministre indépendamment responsables de leurs tâches, on renforce l'obligation de rendre des comptes.

Aux États-Unis, les dirigeants de sociétés ouvertes connaissent les normes de divulgations auxquelles ils doivent satisfaire et les sanctions auxquelles ils s'exposent s'ils ne le font pas. En Nouvelle-Zélande, la personne mandatée pour assumer la responsabilité des actions dans chacun des ministères est clairement connue. Les Canadiens ne devraient exiger rien de moins de leurs représentants élus. Par conséquent, nous faisons les recommandations suivantes aux gouvernements fédéral et provinciaux.

- ✳ *Promulguer une loi qui établit des principes acceptables en matière de gestion financière et de communication de l'information, et obliger le gouvernement à agir conformément à ceux-ci.*

Les Canadiens doivent faire en sorte que le gouvernement respecte des normes de divulgation, de transparence et de reddition de comptes tout aussi élevées que celles des sociétés privées cotées en bourse. Pour ce faire, le gouvernement doit produire régulièrement des rapports détaillés sur les résultats financiers et sur le rendement conformément à des plans comptables normalisés et faciles à comprendre. La saine gestion n'est pas une affaire de politique. Les objectifs politiques sont susceptibles de changer; la rectitude financière ne doit jamais s'écarter des normes les plus élevées.

En énonçant clairement les principes de gestion et les normes de communication de l'information que les fonctionnaires doivent respecter, les citoyens et le Parlement se doteront de puissants outils d'évaluation du rendement du gouvernement. Une loi identifiant clairement les titulaires mandatés d'une charge publique qui ont la responsabilité de satisfaire à ces exigences fera de l'obligation de rendre des comptes une réalité.

- ✳ *Il faut énoncer clairement des conséquences semblables à celles auxquelles s'exposent les cadres d'entreprise en vertu de la loi Sabannes-Oxley pour les fonctionnaires qui ne respectent pas la loi sur la reddition de comptes.*

Dans son premier rapport, *Qui est responsable?*, le juge Gomery fait la critique d'un système qui se garde de punir les fautifs. Durant la période pendant laquelle se déroulait le scandale des commandites fédérales, on n'exigeait pas la démission des employés qui omettaient d'attester que le paiement de travaux était prélevé sur le Trésor, une attestation pourtant exigée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. On se contentait de les réaffecter. Une telle clémence n'est pas ce que l'on pourrait appeler une conséquence appropriée. (Commission Gomery, 2005). Dans son deuxième rapport, *Rétablir l'imputabilité*, le juge Gomery propose un moyen de combler cette lacune. Il insiste pour que l'on traite un tel manquement comme on le ferait dans le secteur privé : comme un motif de renvoi (Commission Gomery, 2006). Nombre de Canadiens estiment qu'une sanction plus sévère s'impose.

La *Loi canadienne sur la gestion des finances publiques* (1985) énonce des conséquences claires dans le cas des titulaires de charge publique qui violent les normes lorsqu'il s'agit de la collecte ou de la gestion des fonds publics. Elle interdit aux fonctionnaires de recevoir une autre rémunération que celle que prévoit la loi pour l'accomplissement de leurs fonctions; de participer à une entente délictueuse ou collusoire pour frauder Sa Majesté; de permettre intentionnellement à autrui de violer la loi; de porter ou de signer une fausse inscription; ayant connaissance d'une violation de la présente loi, ne pas la signaler par écrit à un supérieur; exige, accepte ou tente de percevoir, directement ou indirectement, à titre de rémunération, de don ou autre, de l'argent ou un objet de valeur en vue d'aboutir à un compromis, une transaction ou un règlement dans une accusation ou une plainte pour violation, effective ou prétendue, de la loi (*Loi sur la gestion des finances publiques* (1985) [Can], al. 80). Les infractions à la loi entraînent des peines allant d'un avertissement au renvoi en passant par la suspension ou la rétrogradation, et, en de très rares occasions, des poursuites au criminel. Les fonctionnaires reconnus coupables des infractions susmentionnées s'exposent à des amendes de tout au plus cinq mille dollars et à des peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum.

En guise de comparaison, en vertu de la *Loi Sarbanes-Oxley*, les dirigeants des personnes morales qui fraudent sciemment ou volontairement

les actionnaires d'une société cotée en bourse s'exposent à des amendes de cinq millions de dollars ou à des peines d'emprisonnement de vingt ans, ou aux deux (*Sarbanes-Oxley Act (2002)* [US], s 1106). Les Canadiens doivent obliger ceux qui gèrent nos impôts à respecter les mêmes normes en matière de reddition de comptes que celles qui sont observées par les cadres d'entreprise. Les peines pour les fonctionnaires qui gèrent mal les fonds publics doivent refléter celles auxquelles s'exposent les cadres d'entreprises qui commettent des infractions semblables.

✳ *Exiger que les sous-ministres signent des contrats de travail.*

En Nouvelle-Zélande, le sous-secrétaire d'État (équivalent du sous-ministre au Canada) d'un ministère est tenu personnellement responsable du rendement de celui-ci. La *Fiscal Responsibility Act* de Nouvelle-Zélande oblige ces fonctionnaires à signer un « énoncé de responsabilité » qui accompagne toutes les mises à jour relatives à la situation financière transmises au Parlement. Cet engagement écrit contraint le cadre ministériel à être au fait des décisions et des actions prises au ministère, à s'assurer que ses employés respectent la loi, et à maximiser le rendement dans l'atteinte de ses objectifs (*Fiscal Responsibility Act (1994)* [NZ], s 12). Si un ministère offre un rendement inférieur ou qu'il ne se conforme pas à la loi, le contrat tient le sous-secrétaire d'État responsable.

Le Canada et la Nouvelle-Zélande adhèrent aux règles britanniques sur la responsabilité ministérielle, mais leur application au Canada manque désormais de rigueur et de cohérence. Au cours de la Commission d'enquête Gomery, des ministres se sont dégagés de leurs responsabilités en invoquant le fait qu'ils n'étaient pas au courant de ce qui se passait. Les sous-ministres se sont dégagés de leurs responsabilités en invoquant le fait qu'ils n'étaient pas seuls à prendre les décisions. Ces arguments sont inacceptables. Nous ne permettrions pas à des cadres d'entreprise de se dérober si facilement. Il faut en finir. Il faut établir des règles claires et obligatoires en matière de reddition de comptes. Une des manières d'y parvenir est d'élaborer un contrat que devront signer les sous-ministres avant d'accepter une charge. Le contrat énoncerait clairement les attentes

en matière de rendement; les modalités pourraient comprendre des exigences telles que réaliser les objectifs budgétaires, fournir des services de qualité, se conformer à la loi et produire des rapports financiers fidèles. Les sous-ministres qui signeraient le contrat assumeraient personnellement l'entière responsabilité de produire des résultats.

✳ *Assurer une meilleure protection aux dénonciateurs.*

La protection des dénonciateurs de la mauvaise gestion favorise la responsabilisation de deux manières. Elle permet aux employés d'intervenir s'ils découvrent des preuves de fraude. Elle incite également les gestionnaires à gérer convenablement.

Le 25 novembre 2005, la première loi fédérale visant à protéger les dénonciateurs a reçu la sanction royale. La *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles* (projet de loi C-11) a été présentée dans le but de prévoir un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles dans le secteur public. En protégeant des représailles ceux qui révèlent des actes répréhensibles, le projet de loi se compare favorablement aux mesures de protection de la loi Sarbanes mise en place pour les dénonciateurs dans le secteur privé. Toutefois, même si elle constitue un pas dans la bonne direction, nous sommes d'accord avec la position du juge Gomery que des améliorations s'imposent. (Commission Gomery, 2006, 186).

Une bonne partie des travaux du gouvernement est donnée en sous-traitance. Par conséquent, plusieurs milliers de personnes qui ne sont pas fonctionnaires sont à l'emploi du gouvernement. Ces personnes devraient pouvoir compter sur la protection offerte en vertu de la Loi en tant que membres officiels de la fonction publique.

Alan Cutler, une des personnes à avoir dénoncé le scandale des commandites, a déclaré que le projet de loi C-11 était « fondamentalement vicié » parce qu'un dénonciateur devait faire la *preuve* que les mesures disciplinaires qu'il a subies ont été prises en guise de représailles (Harris, 2005, 31). La charge de la preuve, soutient Cutler, sert à dissuader les dénonciateurs éventuels. Nous sommes d'accord. La charge de la preuve

doit incomber à l'employeur; celui-ci doit démontrer que les mesures prises contre un dénonciateur *ne* constituent *pas* des représailles.

La loi modifiait la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'exclure tout renseignement recueilli à la suite des révélations d'un dénonciateur. Enfin, le projet de loi C-11 privait tant le dénonciateur que les accusés du droit de lire et de corriger même des renseignements personnels recueillis en vertu de ces dispositions. Le gouvernement justifie ces contraintes en citant l'obligation de protéger l'identité des dénonciateurs. Nous appuyons plutôt la position du Commissaire à l'information : de telles contraintes ne sont pas nécessaires.

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* protègent déjà l'identité des personnes pendant une enquête et elles permettent de retenir des renseignements si leur dévoilement entravait le travail des enquêteurs ou celui des policiers. Les deux lois interdisent que l'on révèle l'identité des dénonciateurs ou des accusés aux médias ou au public. Il faut instaurer d'autres contraintes au droit d'accès à l'information parce qu'elles sont injustifiables.

UN CHIEN DE GARDE PLUS FÉROCE – ACCROÎTRE LES POUVOIR DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

En tant qu'observateur impartial des dépenses et du rendement du gouvernement, le vérificateur général fournit au Parlement et aux citoyens du Canada les renseignements dont ils ont besoin pour tenir le gouvernement responsable de ses actes. Mais le Bureau du vérificateur général n'est pas aussi indépendant du gouvernement qu'il devrait l'être.

Comme la plupart des ministères ou des organismes, le Bureau du vérificateur général doit négocier son budget avec le Conseil du Trésor chaque année. Dans son rapport de 2002, la vérificatrice générale Sheila Fraser a reconnu que cette dépendance au gouvernement en matière de financement menace l'indépendance de sa fonction. Cela laisse au gouvernement la possibilité, réelle ou perçue, de retenir les fonds dans le but d'influencer le

jugement du vérificateur. Le Bureau du vérificateur général devrait relever directement du Parlement – non du gouvernement – pour ses crédits. L'indépendance de cette fonction essentielle à la reddition de comptes et à la transparence qui a si bien servi les Canadiens par le passé serait préservée.

Cela ne suffit pas. En vertu de la loi en vigueur, le vérificateur général ne dispose pas du pouvoir nécessaire pour forcer le gouvernement à répondre aux constatations énoncées à son égard. En mai 2002, la vérificatrice générale a prévenu le premier ministre de l'époque, Jean Chrétien, des graves problèmes au sein du programme des commandites. Malgré l'avertissement, le programme inutile n'a été suspendu officiellement qu'en décembre 2003 (Commission Gomery, 2005, 14). Si elle avait disposé du pouvoir nécessaire pour suspendre le programme qui montrait des « violations régulières et omniprésentes des règles » (Bureau du vérificateur général, novembre 2003, 3.122), la vérificatrice générale aurait pu permettre d'épargner des sommes d'argent importantes des contribuables et lancer un examen du programme 17 mois plus tôt. Par conséquent, nous formulons les recommandations suivantes.

- ✳ *Le Parlement devrait financer le budget du Bureau du vérificateur général directement au moyen de crédits spéciaux à cette fin.*
- ✳ *On devrait conférer au vérificateur général le droit légal d'effectuer la vérification, à sa discrétion, de tout organisme ou de toute personne dont les services sont retenus par le gouvernement. (L'exercice de cette autorité devrait être assujéti au niveau minimal des coûts-bénéfices pour que les vérifications ne soient pas menées inutilement.)*
- ✳ *Pour que le vérificateur général soit mieux en mesure de faire respecter ses recommandations, on devrait conférer au Bureau le pouvoir de geler temporairement le financement des programmes en attendant que les administrateurs des programmes démontrent leur conformité ou pendant le déroulement d'une enquête; le Bureau du vérificateur général devrait de plus avoir le pouvoir d'imposer des sanctions pour la non-conformité ou la piètre conformité.*

« MESURER CE QUI COMPTE » – DES BULLETINS SUR LE RENDEMENT DU GOUVERNEMENT

La liberté économique a de l'importance; par conséquent, les chercheurs de l'Institut Fraser, en collaboration avec d'autres chercheurs dans le monde, ont élaboré un indice de la liberté économique pour mesurer la liberté des citoyens de différents pays à prendre leurs propres décisions économiques. Le rendement financier du gouvernement a aussi de l'importance; par conséquent, les chercheurs de l'Institut Fraser ont élaboré un indice pour comparer le rendement financier des gouvernements fédéral et provinciaux. Le rendement des écoles et des hôpitaux a de l'importance; les mêmes chercheurs ont donc élaboré, en collaboration avec d'autres, les *Bulletins sur les écoles* et le *Bulletin des hôpitaux*, qui classent ces établissements selon des résultats mesurables, offrant ainsi aux Canadiens une évaluation objective leur permettant d'exercer leur liberté de choix en matière d'éducation et de santé. (Consulter **COMMENT L'INSTITUT FRASER S'Y PREND**, page 32, pour en savoir davantage sur ces rapports.)

Manifestement, le rendement global du gouvernement a de l'importance, en particulier parce que le gouvernement est en grande partie responsable des conditions qui étendent ou qui restreignent la liberté économique, ainsi que des politiques qui régissent les écoles, les hôpitaux, les tribunaux et une foule d'autres services qui touchent directement la vie des Canadiens. Afin d'offrir une mesure objective de progrès vers l'atteinte de notre objectif qui consiste à faire du Canada la démocratie la mieux gouvernée au monde, nous proposons par conséquent ce qui représenterait le plus ambitieux exercice de classement au monde : un bulletin sur le rendement du gouvernement au Canada.

Nous proposons, dans le cadre de cette initiative, de mesurer d'abord le rendement du gouvernement fédéral – un bulletin sur Ottawa*. Nous pourrions ensuite étendre l'initiative graduellement jusqu'à ce qu'il y ait des bulletins annuels évaluant le rendement des gouvernements de

* Pour voir un exemple de ce type d'analyse et les critères pouvant être intégrés au bulletin, consultez Clemens *et al.*, 2005.

chacune des provinces, des territoires, des gouvernements autochtones et des administrations municipales. La mise en œuvre de cette initiative représentera sans contredit une tâche énorme et complexe. Les Canadiens des différentes régions du pays, de différentes réalités socio-économiques et de différents contextes culturels et croyances politiques auront nécessairement des opinions très différentes sur ce qui constitue un « bon » ou un « mauvais » rendement du gouvernement. Déterminer des critères d'évaluation sur lesquels nous pourrions tous nous mettre d'accord, et qui seront mesurables objectivement, est une lourde tâche. Tout comme le sera la cueillette des données requises, l'analyse statistique, la publication et la diffusion des résultats. Néanmoins, c'est une tâche qui en vaut la peine. Nous proposons, comme premier pas vers la réalisation de cette initiative, la tenue d'une conférence nationale portant sur l'évaluation du rendement du gouvernement du Canada.

UN GOUVERNEMENT RESPONSABLE – EN QUOI LE RÉTABLISSEMENT DE LA TRANSPARENCE ET DE L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES VOUS CONCERNENT-ILS?

Un gouvernement transparent et responsable est un gouvernement plus à l'écoute des citoyens. Il doit l'être. C'est également un gouvernement qui ne cache pas les manquements à la confiance publique et dont les dirigeants responsables n'obtiennent pas de passe-droits lorsque des violations sont mises au jour.

Si nos recommandations sont adoptées, les fonctionnaires auront de bien meilleures raisons de vous en donner pour votre argent. Les fonctionnaires les plus haut placés seront liés par contrat à non seulement fournir des états financiers justes, mais également des programmes efficaces. Vos représentants au Parlement et un vérificateur général doté de pouvoirs tonifiés seront mieux armés pour identifier, remettre en question et contrer les excès et les initiatives qui s'écartent du droit chemin. Votre droit en tant que citoyens canadiens de vous attendre à ce que votre gouverne-

ment soit responsable de ses actes sera protégé grâce à un meilleur accès à l'information financière du gouvernement et aux dossiers sur les décisions officielles. Malgré cela, si les fonctionnaires ne se conforment pas à la loi, et s'ils gaspillent ou gèrent mal les fonds publics, ceux qui dénoncent leur incurie seront protégés. Vous aurez l'esprit tranquille en sachant que la mauvaise gestion sera rapidement découverte, sanctionnée et corrigée.

On peut imaginer qu'à mesure que ces politiques seront adoptées, la confiance que vous accordez aux gouvernements du Canada et à leur capacité à produire des résultats pour vous, votre famille et le pays, sera renouvelée.

COMMENT L'INSTITUT FRASER S'Y PREND

LES BULLETINS D'ÉCOLES

Les *Bulletins* de l'Institut Fraser qui classifient les écoles primaires et secondaires rassemblent des données pertinentes et objectives sur des indicateurs de performance scolaire en un document public, de façon à ce que quiconque puisse facilement analyser et comparer chacune des écoles. Parmi les indicateurs les plus courants, on retrouve : les résultats des élèves aux examens provinciaux; les taux d'échec aux mêmes examens; les performances divergentes des étudiants masculins et féminins à ces examens; les taux de persévérance d'une année à l'autre; et les taux de participation aux principales disciplines. Là où les parents peuvent choisir entre plusieurs écoles où envoyer leurs enfants, le *Bulletin* fournit une base objective pour prendre cette décision. Il dote également les parents des outils nécessaires pour demander des questions plus pertinentes aux professeurs et leur procure une mesure pour déterminer si les écoles s'améliorent avec le temps. Cela encourage par ailleurs les écoles à atteindre de meilleurs résultats – ou à voir le nombre d'inscriptions diminuer.

L'INDICE DE PERFORMANCE FISCALE

L'*Indice de performance fiscale* rend compte de la façon dont les gouvernements fédéral et provinciaux gèrent l'argent des contribuables. Sur la base de 20 indicateurs, l'Indice se penche sur trois domaines clés de la performance fiscale : (1) les dépenses de l'État, (2) les taux d'imposition et les recettes, et (3) la dette et le déficit. La première mesure vise à déterminer la taille du secteur public par rapport à l'économie dans chacune des provinces, de façon à montrer à quel point les gouvernements contrôlent bien leurs dépenses. Les taux d'imposition et les recettes comparent l'évolution du fardeau fiscal à travers le temps ainsi que la portion des recettes obtenue en tant que transfert d'un autre niveau de gouvernement. La section sur la dette et le déficit examine le recours au déficit pour financer les dépenses de l'État et le poids relatif de la dette accumulée. La politique fiscale d'un gouvernement est un élément critique dans la prospérité à long terme d'une économie provinciale ou nationale. L'*Indice de performance fiscale* est une mesure indépendante que les contribuables peuvent utiliser pour exiger des comptes de leurs gouvernements.

LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE

Le rapport sur la liberté économique dans le monde (« Economic Freedom of the World ») mesure à quel point les individus de 127 pays sont libres de prendre des décisions de nature économique. Ces rapports annuels sur la liberté économique se

concentrent sur des questions telles que la protection de la propriété, le respect des contrats et la nature plus ou moins volontaire des transactions entre individus. L'indice utilise 38 variables provenant de sources externes objectives, qui sont regroupées en cinq domaines clés : la taille de l'État, de façon à déterminer la proportion de la richesse des citoyens appropriée par le gouvernement; la structure légale, pour déterminer à quel point les droits de propriété et de contrat sont protégés; la stabilité monétaire, pour déterminer si le gouvernement utilise des politiques inflationnistes pour exproprier indirectement les individus; le liberté de commerce; et enfin, la réglementation du crédit, des affaires et du travail, pour déterminer à quel point les individus peuvent contracter des ententes volontaires dans ces domaines. Le Canada se situe généralement dans la deuxième moitié des dix premiers pays, derrière des leaders tels que Hong Kong, le Royaume-Uni et les États-Unis. Dans le rapport sur la liberté économique en Amérique du Nord (« Economic Freedom of North America »), qui mesure la liberté économique dans les provinces canadiennes et les États américains, toutes les provinces sauf une se classe parmi les dix dernières juridictions, ou tout près. L'Alberta, qui est l'exception, se classe parmi les dix premières, ou pas loin. Les indices sur la liberté économique fournissent à la fois une description de chaque économie et des propositions pour accroître la liberté économique des citoyens.

LE BULLETIN DES HÔPITAUX

Le *Bulletin des hôpitaux* classera les hôpitaux canadiens offrant des soins de courte durée selon l'efficacité de leurs services. Il utilise quelque 60 indicateurs liés à la sécurité des patients et aux soins hospitaliers développés par l'Agency for Healthcare Research and Quality du département américain de la Santé et des Services aux personnes. Ces indicateurs sont utilisés pour mesurer la performance des hôpitaux dans 12 États américains, incluant New York, le Texas et le Colorado. Les indicateurs liés aux soins hospitaliers incluent les taux de mortalité, l'utilisation judicieuse des procédures médicales, et le volume des procédures pour lesquelles les données démontrent qu'un plus grand volume est associé à une mortalité réduite. Les indicateurs liés à la sécurité des patients se concentrent sur les complications évitables et les événements défavorables qui suivent les chirurgies, les procédures médicales et les accouchements. Les indicateurs examinent les données de l'Institut canadien d'information sur la santé pour la période allant de 1997 à 2004. Des 136 institutions offrant des soins de courte durée en Ontario, 46 hôpitaux, représentant 40 % des dossiers de patients hospitalisés de la province, ont volontairement accepté de participer au premier rapport. On s'attend à ce que le *Bulletin des hôpitaux* contribue de manière significative au débat national sur les politiques de la santé.

2 UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE ET RÉÉQUILBRÉE POUR DEMAIN UN ÉVENTAIL DE RÉFORMES DÉMOCRATIQUES

Au chapitre un, nous avons abordé le besoin urgent de restaurer la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans les structures actuelles et le fonctionnement du gouvernement du Canada. Au chapitre trois, nous nous attaquerons aux plus graves déséquilibres inhérents à notre système parlementaire, à des défauts qui exigent notre attention immédiate si nous souhaitons être vraiment mieux gouvernés à l'avenir que nous l'avons été par le passé. Toutefois, ni le rétablissement de la transparence dans le fonctionnement du gouvernement aujourd'hui, ni le rééquilibrage de ses composantes demain ne sauront préserver de façon durable la relation qui est au cœur de toute démocratie dynamique. Dans cette relation, les citoyens doivent toujours avoir la préséance sur ceux qu'ils élisent ou qu'ils embauchent pour les servir. Alors que la société canadienne ne cesse de croître, en taille et en complexité, et à mesure que les technologies évoluent et que les gouvernements réagissent à de nouvelles menaces et à de nouveaux défis, les moyens employés pour assurer la supervision des citoyens ne cesseront eux aussi d'évoluer.

Dans le présent chapitre, nous examinerons comment améliorer le fonctionnement de notre démocratie canadienne. Des vérifications indépendantes et des bureaucrates responsables ne peuvent à eux seuls assurer l'équilibre de la relation. Il faut des citoyens informés, confiants, munis des outils dont ils ont besoin pour exercer leurs droits et leurs responsabilités démocratiques. Il faut, également, une *culture* florissante de la démocratie : des institutions qui donnent aux citoyens le pouvoir de faire connaître leurs priorités, qui appuient les citoyens qui cherchent à influencer le discours public, qui investissent dans ce « logiciel démocratique »

qu'est la réflexion sur les politiques, et qui explorent les meilleures façons de choisir des élus qui reflètent la diversité des opinions canadiennes.

Ces exigences s'imposeront inévitablement à nous sur le long terme. Au bout du compte, l'atteinte de notre objectif, qui consiste à faire du Canada un pays mieux gouverné, plus démocratique, le pays le plus productif de la planète, pourrait dépendre de la capacité des Canadiens à bien relever ces défis.

De nombreuses voies différentes ont été suggérées en ce qui concerne l'avancement de réformes démocratiques. Dans le présent chapitre, nous présentons douze propositions visant à renforcer nos processus et nos institutions démocratiques. La plupart ne sont pas exclusives; elles pourraient être approfondies sans que les autres possibilités soient exclues. Certaines exigent un important investissement de temps et de capital politique, tandis que d'autres n'exigent qu'une décision du Cabinet.

Les idées énoncées dans les pages qui viennent ne devraient pas être perçues comme des recommandations, mais plutôt comme des pistes de réflexion. Nous invitons les lecteurs à passer en revue ce menu de réformes démocratiques à leurs propres fins, à consulter les références pour poursuivre leur réflexion, et à prendre leurs propres décisions quant à la voie que devraient suivre les Canadiens. À la fin de ce chapitre, toutefois, les auteurs recommandent les réformes qui leur paraissent mieux mériter l'attention de nos concitoyens.

1 L'ÉDUCATION CIVIQUE

L'éducation civique est une facette essentielle d'un gouvernement véritablement démocratique. C'est une compréhension vitale de l'idée de la démocratie en soi et du fonctionnement réel du gouvernement qui permet aux jeunes et aux adultes d'exercer leurs libertés politiques et de participer efficacement aux décisions démocratiques.

L'éducation civique s'apparente à des cours de conduite qui donneraient aux citoyens les connaissances requises pour prendre les clés du pays.

Et pourtant, l'éducation civique fait rarement partie des programmes d'enseignement canadiens. En fait, les cours d'éducation civique dans les écoles primaires et secondaires vont d'inexistants à irréguliers. Seules quatre provinces exigent des élèves qu'ils suivent un cours portant uniquement sur l'instruction civique avant d'obtenir leur attestation d'études secondaires (Griffiths et Lyle, 2005). Une éducation civique comparable pour les nouveaux Canadiens et les adultes en général est encore plus rare.

Il vaudrait la peine qu'on en fasse plus. Dans un sondage mené au cours de la campagne électorale de 2004 par l'Institut du Dominion et la *National Post*, 69 % des étudiants âgés de 14 à 18 ans estimaient que l'éducation civique les aidait à comprendre la politique et à prendre des décisions éclairées. Le degré d'éducation civique atteint semble également accroître la participation à la vie politique : au cours du même sondage, les répondants qui avaient étudié la politique et le gouvernement disaient dans une proportion de 10 % à 15 % qu'ils iraient voter si on leur en donnait l'occasion; la probabilité qu'ils appuient un parti en particulier était deux fois plus élevée (Griffiths et Lyle, 2005).

Bien entendu, l'éducation civique à l'école doit porter sur les éléments essentiels de la vie démocratique et être le plus possible à l'abri de l'influence politique des gouvernements provinciaux, des commissions scolaires, des administrateurs scolaire et des syndicats d'enseignants. Pour ce faire, il faut que les parents participent directement à l'élaboration des programmes d'enseignement en éducation civique de leur province, qu'ils soient consultés et qu'ils soient autorisés à vérifier la prestation des cours en classe.

Étant donné les ressources limitées et le temps passé en classe, les efforts visant à inculquer des habitudes civiques telles que la lecture, l'exercice du droit de vote et les communications avec les représentants élus devraient cibler les élèves de 16 à 18 ans (Milner, 2001, 22). Une initiative de l'Institut du Dominion, portant le nom de « Projet de la démocratie » (www.thedemocracyproject.ca) a connu un certain succès : des jeunes ont pris part à des sondages nationaux, à des forums de discussion et ont participé au module « La démocratie dans les infos ». En faisant

appel aux nouvelles technologies, comme la messagerie SMS, les sondages nationaux ont encouragé les jeunes à exprimer leurs opinions sur l'avenir de la démocratie au Canada.

Le site Vote Étudiant (www.studentvote.ca/fr/index.php), appuyé entre autres nombreux partenaires par Élections Canada, propose aux étudiants canadiens un programme leur permettant de vivre une expérience électorale parallèle au cours d'une campagne électorale officielle. Les écoles inscrites reçoivent du matériel didactique accompagnant une série d'activités participatives qui aident les étudiants à s'informer sur le processus démocratique, les plates-formes des partis et les candidats locaux. Des événements sont organisés dans le but de favoriser la réflexion critique chez les élèves qui seraient intéressés à représenter le parti de leur choix au cours d'un débat. Au jour choisi par l'école, les élèves jouent le rôle de scrutateurs et de secrétaires du bureau de vote et tiennent un scrutin dans toute l'école : les résultats sont annoncés publiquement, partagés avec les médias et compilés par Vote Étudiant.

Au cours de l'élection générale fédérale de 2006, plus de 450 000 élèves ont pris part aux programmes Vote Étudiant dans plus de 2450 écoles de toutes les provinces et territoires. Au cours d'un sondage auxquels ont répondu une partie des élèves participants après l'élection de 2004, 88 % des répondants ont affirmé qu'ils estiment important de voter, qu'il s'agit d'une importante responsabilité; 45 % ont indiqué qu'il leur était arrivé de parler de politique avec des amis ou des membres de leur famille au cours de la campagne électorale (Vote Étudiant, 2004).

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Griffiths, Rudyard et Greg Lyle, « Why Young People Don't Vote », *National Post*, 13 décembre 2005. <www.thedemocracyproject.ca/holding/why-young-people-don2019t-vote>.

Milner, Henry, *Civic Literacy in Comparative Context: Why Canadians Should be Concerned*, IRPP Policy Matters 2, 2, Institute for Research on Public Policy, 2001.

2 LES ASSEMBLÉES DE CITOYENS

En 2003, le gouvernement de la Colombie-Britannique a amorcé un processus innovateur et unique en son genre visant à obtenir des recommandations sur les changements à apporter au système électoral de la province : il a convoqué une assemblée non partisane de 159 membres, pour se pencher sur la représentativité du système électoral de leur province. Cette assemblée était composée de personnes choisies au hasard parmi les listes électorales de tous les comtés de la province, y compris le président d'assemblée. Aucun politicien en poste ni quiconque ayant récemment été candidat ou occupé une charge publique ne faisait partie de cette assemblée. Les citoyens ont établi leurs propres règles de fonctionnement et ont obtenu un budget de 5,5 millions de dollars; il leur fallait toutefois remettre un rapport au plus tard en décembre 2004. L'Assemblée ne pouvait recommander qu'un seul système électoral. Si elle choisissait de recommander autre chose que le régime actuel de scrutin majoritaire uninominal à un tour, sa proposition serait alors mise aux voix dans le cadre d'un référendum qui aurait lieu en même temps que la prochaine élection provinciale, le 17 mai 2005. Pour être adoptée, la proposition de réforme devait obtenir l'approbation d'au moins 60 % des bulletins de vote valides et une majorité simple dans 48 des 79 circonscriptions électorales. Au bout du compte, le régime plurinominal avec mode de scrutin préférentiel au moyen du vote transférable proposé par l'Assemblée des citoyens a obtenu un important appui du public sans toutefois franchir le seuil requis.

Le travail de l'Assemblée des citoyens n'en a pas été moins remarquable pour autant. Il s'agissait là d'un exercice de démocratie délibérante, à la fois plénier et concluant. Le plus souvent, les réformes démocratiques potentielles reposent sur le travail d'un quelconque comité consultatif, une commission royale parfois, ou sur des corps élus qui espèrent tirer un certain avantage du résultat escompté. L'Assemblée des citoyens est parvenue à séparer le processus d'élaboration de réformes systémiques et institutionnelles des politiciens et groupes d'intérêts qui pourraient en bénéficier. De même, la loi exigeait que toute proposition qui découlerait du travail de l'Assemblée des citoyens soit mise aux voix (par référendum),

ce qui avait pour effet à la fois de soumettre la décision à l'ensemble des citoyens et d'assurer sa finalité (Gibson, 2002, 7-8).

Une expérience de démocratie délibérative, menée en 1996 par la Canada West Foundation, a permis de conclure que les Canadiens ordinaires sont tout à fait capables de comprendre des questions de politique complexes. Les conclusions auxquelles sont parvenues les assemblées de citoyens étaient souvent semblables à celles qui sont entendues lors de débats gouvernementaux et de congrès d'orientation. Pour le citoyen qui y participe, l'exercice s'avère hautement instructif : des sondages menés avant et après l'exercice indiquent que les opinions de plusieurs participants ont changé de façon importante au cours des débats de l'assemblée (Vander Ploeg, 1996, 1).

Pour mieux faire comprendre et accepter des propositions complexes par le grand public, les assemblées de citoyens sont un outil des plus précieux. Dans la même veine, les propositions de réformes électorales ou constitutionnelles risquent d'être plus crédibles et acceptables pour les citoyens en général si elles sont le fruit de délibérations publiques. Pour être crédible, une assemblée doit être représentative, non seulement en termes de géographie, mais aussi en termes de démographie. Il faut que le groupe soit suffisamment petit pour être en mesure d'examiner la question qui lui est soumise avec efficacité tout en bénéficiant d'un soutien adéquat.

Le défi repose dans les détails de l'assemblée : il est en effet difficile de parvenir à un équilibre entre la représentation, l'efficacité et les moyens financiers. Au-delà des questions de coûts que suppose la mise sur pied d'un groupe de taille considérable sur un territoire immense au cours d'une longue période, tout effort d'augmentation de la transparence et des effets éducatifs de l'exercice se traduira par des coûts additionnels. L'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique, qui a existé pendant 18 mois, a coûté 5,5 millions de dollars. En comparaison, le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (Commission Spicer) qui s'est réuni pendant huit mois en 1990 et 1991, a coûté 22 millions de dollars. La Commission royale sur les peuples autochtones, qui a coûté 60 millions de dollars et s'est réunie d'août 1991 à novembre 1996, a été le plus long et le plus coûteux des efforts similaires dans l'histoire du Canada (CBC News Online, 2004).

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Citizen's Assembly on Democratic Reform. <www.citizensassembly.bc.ca>.

Gibson, Gordon, *Report on the Constitution of the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Citizen's Assembly on Democratic Reform, 2002. <www.citizensassembly.bc.ca/resources/gibson_report.pdf>.

Vander Ploeg, Casey, *Assembly '96: Summary Report*, Canada West Foundation, 1996. <[www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/\(Publications\)/7190EA588919D3EA87256BD100783092/\\$file/199701.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/(Publications)/7190EA588919D3EA87256BD100783092/$file/199701.pdf)>.

Vander Ploeg, Casey, « Constituent Assemblies as Vehicles for Change », in Gordon Gibson, éd., *Fixing Canadian Democracy*, The Fraser Institute, 2003, p. 219–28.

Vander Ploeg, Casey et Peter McCormick, *Meaningful Consultation: A Contradiction in Terms?*, Canada West Foundation, 1997. <[www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/\(Publications\)/4EEF79027424864887256BD30002D75E/\\$file/199712.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/(Publications)/4EEF79027424864887256BD30002D75E/$file/199712.pdf)>.

3 DES ÉLECTIONS À DATE FIXE

À l'heure actuelle, les élections doivent avoir lieu tous les cinq ans au Canada, bien qu'elles aient eu lieu historiquement environ tous les quatre ans. Dans la plupart des provinces, les élections ont lieu à une date choisie par le parti au pouvoir. Il y a déjà eu une proposition législative requérant la tenue des élections à date fixe tous les quatre ans, sauf lorsque le gouvernement perd la confiance du Parlement ou de son assemblée législative. Le principal avantage de la tenue d'élections à date fixe consisterait à éviter que les gouvernements et les partis au pouvoir manipulent la date prévue des élections en leur faveur en gardant l'œil sur les sondages uniquement à des fins partisans.

Déjà, des municipalités et des administrations locales tiennent des élections à date fixe. Ainsi, la *Loi sur les élections municipales* de l'Ontario exige que les élections municipales aient lieu le deuxième dimanche de novembre, tous les trois ans. En Alberta, la *Local Authorities Election Act* fixe la date des élections au troisième lundi d'octobre, tous les trois ans, depuis 1983.

Des lois établissant la tenue d'élections à date fixe tous les quatre ans ont été proposées en Ontario et mises en vigueur en Colombie-Britannique, où la loi provinciale prévoit désormais la tenue des élections provinciales le deuxième mardi de mai au cours de la quatrième année civile qui suit l'élection générale précédente. La première élection qui a eu lieu selon ce nouveau calendrier s'est déroulée le 17 mai 2005; la prochaine aura lieu le 12 mai 2009. En Ontario, la *Loi électorale* affirme le pouvoir du lieutenant-gouverneur de dissoudre la Législature en cas de vote de non-confiance. Elle établit également la date des premières élections à date fixe au 4 octobre 2007; les élections suivantes auront lieu le premier jeudi d'octobre au cours de la quatrième année civile qui suit la plus récente élection provinciale.

Lors de la plus récente élection fédérale, le Parti Conservateur du Canada s'est engagé dans son programme électoral à instaurer des élections à date fixe d'après le modèle établi par les assemblées législatives de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Le Nouveau Parti démocratique et le Parti Vert ont aussi pris le même engagement d'établir des élections fédérales à date fixe.

Le concept de la tenue d'élections à date fixe a été critiqué par certains qui avancent que la souplesse requise dans l'établissement de la date des élections est un élément essentiel du système de gouvernement britannique. Et il est vrai que l'un des principaux éléments de la tradition du gouvernement responsable repose sur le principe selon lequel, si le gouvernement perd la confiance du Parlement, le Parlement doit être dissout et des élections immédiatement convoquées. Les nouvelles lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique prévoient cette possibilité.

Le coût d'une élection est également une préoccupation de ceux qui s'opposent à la tenue d'élections à date fixe. Les élections à date fixe ont pour effet de prolonger la durée de la campagne électorale au-delà de la

période du bref électoral au cours de laquelle les dépenses électorales et la participation des groupes partisans sont rigoureusement réglementés. Les règles régissant les dépenses électorales pourraient en effet devenir obsolètes. Par contre, il est possible également que la tenue d'élections à date fixe ait pour effet de réduire le coût administratif de ces élections, puisque le personnel électoral sera en mesure de se mettre au travail bien avant les dates de scrutin. Pareillement, les bureaucrates et les comités parlementaires pourront mieux planifier leurs programmes sans devoir s'interrompre en raison d'une élection imprévue (Milner, 2005, 20-21).

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Milner, Henry, *Fixing Canada's Unfixed Election Dates: A "Political Season" to Reduce the Democratic Deficit*, IRPP Policy Matters 6, 6, Institute for Research on Public Policy, 2005.

4 LA RÉFORME DU SYSTÈME ÉLECTORAL

On entend souvent des plaintes à l'endroit du système uninominal à un tour du Canada qui permet d'élire les représentants au Parlement et aux assemblées législatives provinciales : il fausserait les résultats. Lors de l'élection générale de 1997, les libéraux ont remporté 155 sièges ou 51,5 % à la Chambre des communes tout en n'ayant obtenu que 38,45 % du vote populaire (Directeur général des élections du Canada, 1997, 70).

À peine trois ans plus tard, à l'occasion de l'élection générale de 2000, Jean Chrétien a mené les Libéraux vers un troisième gouvernement majoritaire consécutif en obtenant 57,1 % des sièges à la Chambre des communes tout en n'ayant remporté que 40,8 % du vote populaire (Directeur général des élections du Canada, 2000, 18). Au cours des élections générales de 2004 et 2006, la disparité entre les voix obtenues et le nombre de sièges remportés n'a pas été aussi grande. Pourtant, comme l'indique le tableau 2.1, le Bloc Québécois continue d'élire plus de députés que le vote populaire ne le justifie, tandis que le NPD et le Parti Vert se retrouvent désavantagés.

Cet écart est possible parce que notre système majoritaire uninominal qui sert à choisir des « gagnants » exige seulement qu'un candidat obtienne plus de voix que les autres candidats de sa circonscription pour être élu. Le résultat tend à favoriser le meneur et les partis populaires dans une région donnée, et à sous-représenter les partis dont le soutien est plus éparpillé dans tout le pays.

Le système actuel produit souvent d'importantes majorités à la Chambre des communes qui sont ni plus ni moins que des phénomènes parasites engendrés par le processus (les deux dernières élections étant plus une exception que la règle). Le système a également pour effet d'exagérer les forces et les faiblesses régionales avec pour conséquence que la Chambre des communes finit par avoir une forte consonance régionale. Cet état de fait exacerbe les tensions et les conflits dans la mesure où les partis s'occupent d'avantage de leurs bases régionales que de l'ensemble de la population. Enfin, de nombreuses voix sont « gaspillées », étant donné qu'un candidat peut gagner une élection tout en obtenant aussi peu que 30 % des voix. En effet, il semblait bien inutile lors de la dernière élection de voter pour un candidat libéral à Calgary ou pour un candidat conservateur au centre-ville de Toronto.

Pour toutes ces raisons, de nombreux Canadiens constatent le bien-fondé des solutions de rechange proposées. Le principal objectif de la réforme du système électoral consiste à rendre la représentation au Parlement et aux assemblées législatives plus conforme à l'opinion des Canadiens dans leur ensemble. On avance également que, ce faisant, le public retrouvera la confiance et recommencera à s'intéresser aux élections.

Pourtant, les Canadiens hésitent encore à épouser un mode de scrutin qui leur est peu familier. Le système actuel est peut-être désavantageux pour les nouveaux petits partis, mais il permet, par le fait même, d'élire la plupart du temps un gouvernement majoritaire qui peut alors promouvoir ses idées. Les partis qui souhaitent gouverner doivent donc faire front commun avec d'autres partis, tisser des liens avec divers groupes, et ce, malgré les disparités régionales et sociales. Les groupes extrémistes sont rarement en mesure de remporter des sièges, à moins que leur appui soit concentré dans une même région. Par conséquent, les

gouvernements à forte majorité sont généralement assortis d'une solide opposition qui peut les tenir en échec.

Le système actuel a aussi l'avantage d'être simple et aisément compréhensible. Pour qu'un vote soit valide, il suffit de mettre un crochet devant le nom d'un des candidats, et le décompte des voix se fait facilement. Le lien entre le nombre de voix reçues et le nombre de sièges remportés est clair. Les députés élus représentent une région géographique, ce qui solidifie le lien entre les députés et leurs électeurs. Les électeurs quant à eux font porter leur choix sur le parti ou la personne qu'ils favorisent. Et, bien que cela soit peu fréquent, il arrive que des candidats indépendants qui ont la faveur populaire soient élus (Reynolds, 1998).

De même, les autres modes de scrutin envisagés ne sont pas eux-mêmes sans conséquences. Entre autres problèmes, un système électoral conçu pour améliorer la *représentativité* d'une assemblée pourrait, dans le système parlementaire britannique, ne pas donner lieu à un exécutif *efficace*, en mesure de prendre des décisions et d'agir. Une assemblée qui épouserait plus étroitement l'éventail des opinions des électeurs pourrait fort bien déboucher sur un gouvernement sans majorité claire pouvant former le Cabinet et faire adopter ses projets de loi. Plus le mode de scrutin adopté serait « proportionnel », plus les représentants élus devraient faire preuve d'habileté à créer des coalitions s'ils souhaitent arriver à prendre des décisions.

Cela dit, les préoccupations que soulève le système actuel ont poussé certains à souhaiter qu'une réforme du système électoral ait lieu. Les solutions de rechange qui reviennent le plus souvent comportent une certaine forme de représentation proportionnelle. Le but de cette approche consiste à distribuer les sièges en étroite proportion avec l'appui accordé par les électeurs à chacun des partis dans la course. En théorie, le parti qui aurait obtenu un certain pourcentage du vote populaire obtiendrait un nombre proportionnel de sièges à l'assemblée.

Aussi souhaitable que cet objectif puisse paraître, sa réalisation dans la pratique n'est ni simple, ni directe. Ainsi, les électeurs pourraient avoir à sacrifier une partie de leur choix (comme c'est le cas pour la première option décrite ci-dessus) ou encore assujettir le décompte des voix à

l'application d'une formule mathématique qui permettrait de déterminer le « gagnant » (comme c'est le cas pour les autres options décrites). Les défenseurs d'un nouveau mode de scrutin soutiennent que ce sont là de biens modestes difficultés à surmonter devant l'assemblée plus nuancée que permettrait d'obtenir la représentation proportionnelle.

LES PRINCIPALES VARIANTES DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

✳ LE SCRUTIN DE LISTE

Pour la plupart des gens, la représentation proportionnelle est associée au scrutin de liste. Dans un scrutin de liste, les partis proposent une liste de candidats. Les électeurs donnent leur vote au parti de leur choix. Après le décompte des voix, les sièges sont attribués aux partis en fonction du nombre de votes obtenus. Ensuite, les partis comblent les sièges à partir des candidats de la liste, parfois, mais pas toujours, à partir du premier nom de la liste, puis en suivant méthodiquement la liste en ordre décroissant.

L'approche diffère toutefois d'un pays à l'autre, et le calcul du nombre de sièges à accorder à chaque parti selon le nombre total de suffrages exprimés n'est pas toujours le même. Dans un cas, on établit un « quotient électoral » des votes qui signifie qu'un parti a remporté un siège; selon la formule retenue, il pourrait s'agir de diviser le nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir. Un parti remporte un siège pour chacun des « quotients » de suffrages exprimés en sa faveur. L'Autriche, la Belgique, la Grèce et l'Islande utilisent tous une certaine forme de ce système (O'Neal, 1993, section B-1-A-a; Farrell, 2001, 71-73).

Selon une variante connue sous le nom de « système à plus forte moyenne », les voix obtenues par un parti sont divisées par une série de diviseurs qui produisent une moyenne. Le parti qui obtient la plus forte moyenne après chaque tour du processus obtient un siège. Ses voix sont ensuite divisées par le diviseur suivant (O'Neal, 1993, section B-1-A-b&c). Israël, la Norvège et la Suisse font tous appel à un système selon la plus forte moyenne (Farrell, 2001, 73-74).

Ces deux systèmes produisent un résultat très proportionnel, à l'avantage des plus petits partis. Toutefois, il est difficile d'obtenir un gouvernement majoritaire en vertu de ces systèmes, et les élections sont souvent l'occasion de coalitions complexes et acrimonieuses. Les élus n'ont pas d'affiliation territoriale. Le lien entre les élus et leurs électeurs s'en trouve affaibli. Par contre le lien avec le parti en ressort grandi, particulièrement lorsque les dirigeants du parti choisissent le classement des candidats sur la liste électorale. Pour ces raisons, le scrutin de liste semble remporter la faveur dans les pays de plus petite taille ou auprès des gouvernements de niveaux inférieurs.

✦ LE MODE DE SCRUTIN À VOTE UNIQUE TRANSFÉRABLE

C'est le type de scrutin recommandé par l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de la Colombie-Britannique. Si ce mode de scrutin, désigné pour l'occasion par l'abréviation BC-STV avait été approuvé^{*}, la province compterait encore 79 députés. Mais plutôt que de compter 79 circonscriptions représentées chacune par un député, de nombreuses circonscriptions auraient été combinées et représentées par plusieurs députés, parfois jusqu'à sept, tout en préservant le rapport actuel entre le nombre d'électeurs et le nombre de députés. Au cours d'une élection, chaque parti pourrait proposer autant de candidats qu'il y a de sièges à remporter dans une circonscription. Au bureau de vote, les électeurs pourraient classer le nombre de candidats souhaités, dans l'ordre de leur choix, sur un seul bulletin de vote.

Un système de pondération et une formule de calcul du seuil faisant appel à un quotient conçu à cette fin en 1868 par le mathématicien et avocat anglais Henry Droop auraient alors servi à attribuer les sièges dans une circonscription donnée (Assemblée des citoyens de Colombie-Britannique sur la réforme électorale, 2004). Un système semblable de scrutin à vote unique transférable est employé en Irlande et à l'élection du Sénat en Australie.

^{*} Dans le cadre d'un référendum tenu le 17 mai 2005, le système BC-STV proposé par une assemblée de citoyens a obtenu un appui important, mais n'a pas atteint le seuil établi pour être adopté.

Le scrutin à vote unique transférable permet une plus grande proportionnalité à mesure que le nombre de représentants élus par circonscription augmente. Toutefois, un plus grand nombre de représentants risque aussi d'affaiblir la relation entre les électeurs et les élus. Le système présente aussi une certaine complexité, ce qui signifie qu'il n'y a pas de corrélation simple entre le nombre de suffrages exprimés en faveur d'un parti et le nombre de sièges attribués à ce parti. Enfin, étant donné que les candidats d'un même parti se font concurrence pour les mêmes votes dans leur circonscription, les querelles intestines au sein d'un même parti se font plus nombreuses (Farrell, 2001, 144).

✦ LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE MIXTE

C'est le mode de scrutin qu'a proposé la Commission sur l'avenir électoral de l'Île-du-Prince-Édouard. La Commission proposait que les 27 sièges de l'assemblée législative soient maintenus, mais que chaque électeur doive déposer deux bulletins de vote pour les attribuer. Avec le premier bulletin de vote, les citoyens de 17 circonscriptions choisiraient leur représentant local selon le mode de scrutin uninominal majoritaire actuel. Toutefois, chaque parti devrait également proposer une liste de dix candidats additionnels. Le deuxième bulletin servirait à attribuer les dix sièges restants de l'assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard; les sièges seraient attribués selon le mode proportionnel à l'échelle de la province aux candidats ayant obtenu la moyenne la plus élevée. La proposition a été mise aux voix en novembre 2005 et a été battue par une majorité massive.

La Nouvelle-Zélande a adopté la représentation proportionnelle mixte (RPM) en 1996. Le premier gouvernement de coalition élu en vertu de ce système électoral a fonctionné de manière assez semblable aux gouvernements majoritaires élus en vertu de l'ancien système. Le président de la Chambre des représentants et le président adjoint, de même que 14 des 17 présidents de comités, provenaient des partis au pouvoir. La différence est devenue toutefois évidente lorsque le gouvernement de coalition s'est effondré 19 mois plus tard. Un nouveau gouvernement minoritaire a pu combler le vide et diriger le gouvernement jusqu'à la fin du mandat normal de trois ans (Shugart, 2001, 321).

Bien qu'un système à représentation proportionnelle mixte soit généralement très proportionnel, le fait que l'on y recoure à une liste de candidats favorise les dirigeants du parti plutôt que les candidats locaux. Ce type de régime a aussi le désavantage de créer deux classes de députés : ceux qui représentent leur région, et ceux qui représentent leur parti (Reynolds et Reilly, 1997).

✦ LE VOTE PRÉFÉRENTIEL OU TRANSFÉRABLE

Le vote transférable, ou mode de scrutin préférentiel, est utilisé en Australie pour élire la Chambre des représentants (l'équivalent de notre Chambre des communes) depuis 1918. Ce système conserve le principe de la circonscription uninominale, mais permet aux électeurs de classer les candidats en ordre de préférence. C'est un système qu'on peut employer sans augmenter le nombre de sièges à l'assemblée ni créer deux classes de députés.

Les partis politiques australiens présentent des candidats à la chambre basse par circonscription, comme c'est le cas au Canada. Mais plutôt que de voter seulement pour le premier candidat de leur choix, les électeurs australiens doivent classer les candidats sur le bulletin de vote en ordre de préférence. S'ils ne le font pas, le bulletin de vote est annulé. Lors du décompte des suffrages, tout candidat qui a reçu une majorité simple est immédiatement élu. Lorsqu'aucun candidat n'obtient la majorité, le gagnant est le candidat qui a reçu le plus grand nombre de voix de premier rang, de deuxième rang et d'autres rangs, selon les votes transférés des candidats éliminés qui ont reçu le moins d'appui (Farrell, 2001, 56). Ce type de système réduit au minimum le « gaspillage » du vote, puisque les électeurs ont la possibilité de voter pour plusieurs candidats présentant des plates-formes similaires tout en exprimant assez clairement leur intention.

Le vote préférentiel a déjà été utilisé au Canada. Ce mode de scrutin a en effet été en vigueur aux élections provinciales de l'Alberta entre 1926 et 1955, aux élections provinciales du Manitoba de 1927 à 1957, et en Colombie-Britannique, en 1952 et 1953. Le Parti réformiste du Canada et les Conservateurs de l'Alberta et de l'Ontario ont tous fait appel au vote transférable à l'occasion d'élections au sein de leur parti et un nombre

croissant de partis politiques y font appel, plutôt que d'organiser des élections primaires avec deuxième tour de scrutin pour la nomination des candidats locaux.

Le vote préférentiel ne donne pas nécessairement des résultats plus proportionnels. Par contre, il facilite la création de coalitions sur la base d'idées communes plutôt que d'obliger à conclure des coalitions ou des fusions officielles. C'est notamment le cas en Australie, où le Parti national et le Parti libéral ont réussi ensemble à faire concurrence au Parti travailliste (Flanagan, 1998).

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EN RÉSUMÉ

Chacune des variantes de la représentation proportionnelle qui précèdent — scrutin de liste, scrutin à vote unique transférable, représentation proportionnelle mixte, et vote préférentiel — de même que notre actuel scrutin uninominal majoritaire présente ses propres avantages et inconvénients. Il ne faut pas perdre de vue que les partis politiques et les groupes d'intérêts ont des intérêts partisans distincts envers l'une ou l'autre des réformes proposées au mode de scrutin. La réforme la plus crédible risque fort d'être proposée par un organisme indépendant, telles que l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique ou la Commission de l'Île-du-Prince-Édouard.

Qui plus est, les élections sont en soit l'exercice déterminant d'une démocratie. Le public doit avoir confiance dans le système adopté, peu importe lequel; c'est donc le public qui décide en bout de ligne si un mode de scrutin est acceptable ou non. Tout référendum sur la réforme électorale doit être accompagné d'une campagne d'éducation efficace qui permettra au public de comprendre dans les moindres détails la nature et les conséquences de toute réforme proposée.

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Projet Administration et coût des élections — Systèmes électoraux.
<www.aceproject.org/main/francais/es/index.htm>.

Représentation équitable au Canada. <<http://www.fairvotecanada.org>>.

Farrell, David M., *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Palgrave, 2001.

Flanagan, Tom, « Alternative Vote: An Electoral System for Canada », *Inroads: The Canadian Journal of Opinion*, no 7, 1998, p. 73–78.

Milner, Henry, *First Past the Post? Progress Report on Electoral Reform Initiatives in Canadian Provinces*, IRPP Policy Matters 5, 9, Institute for Research on Public Policy, 2004.

Reid, Scott, « The Road to Electoral Reform », *Canadian Parliamentary Review*, vol. 28, no 3, automne 2005, p. 4–8.

Shugart, Matthew Soberg et Martin P. Wattenberg, éd., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, 2001.

5 LES RÉFÉRENDUMS

Les référendums sont un moyen de soumettre une question ou un ensemble de questions à l'électorat directement plutôt que de laisser les représentants élus trancher seuls. Ces référendums sont particulièrement intéressants lorsque le sujet touche directement les intérêts des élus : l'adoption d'une nouvelle constitution, un amendement constitutionnel ou la révocation d'un représentant élu. Les référendums ont toutefois également servi à déterminer l'opinion des citoyens sur un projet de loi ou sur une politique précise du gouvernement. Les référendums ont également des fins éducatives.

Le terme « référendum » fait généralement référence aux circonstances où le gouvernement est tenu de respecter la volonté exprimée par la majorité de l'électorat. Un « plébiscite » est généralement de nature consultative, et le gouvernement n'a pas d'obligation, autre que morale, de respecter le résultat. Cela dit, les deux termes sont souvent employés sans distinction.

Il n'y a pas d'argument qui tienne selon lequel les mesures de « démocratie directe » comme les référendums seraient un substitut à la démocratie représentative, mais de telles mesures pourraient servir de complément important, voire nécessaire. Le recours aux référendums varie énormément d'un État démocratique à l'autre, et les pays comme la Suisse sont ceux qui en font le plus grand usage (Fossedal, 2002).

Au Canada, il y a eu des référendums nationaux sur la prohibition (1898), la conscription (1942) et l'Accord de Charlottetown (1992). Il y a également eu des référendums à l'échelle provinciale : dans les années 1990 seulement, il y a eu des référendums au Québec, en 1995, sur la souveraineté; à Terre-Neuve, en 1995 et 1997, sur les écoles confessionnelles; en Saskatchewan, en 1991, sur le financement public des interruptions volontaires de grossesse, sur la loi sur l'équilibre budgétaire, et sur des amendements constitutionnels; en Colombie-Britannique, en 1991, sur la démocratie directe; dans les Territoires du Nord-Ouest, en 1992, sur la division du territoire; et au Nunavut, en 1997, sur la composition de la nouvelle assemblée législative (Mendelsohn, 2001, 3).

Plus récemment, le 17 mai 2005, la Colombie-Britannique a tenu un référendum ayant force obligatoire où les citoyens de la province devaient décider s'ils adoptaient ou non le mode de scrutin à vote unique transférable. La proposition a recueilli la majorité dans au moins 48 des 79 circonscriptions, mais seulement 57,69 % des bulletins de vote valides, à peine moins que les 60 % requis (Élections Colombie-Britannique, 2005, 9). L'Île-du-Prince-Édouard a organisé un plébiscite où elle demandait aux citoyens si la province devait ou non adopter un mode de scrutin à représentation proportionnelle mixte. La mesure n'a atteint aucun des seuils établis; seules deux circonscriptions ont appuyé la mesure en majorité, et dans l'ensemble de la province, seulement 36,42 % des suffrages exprimés étaient en faveur (Élections Île-du-Prince-Édouard, 2005).

Le principal avantage de référendums correctement menés réside dans la possibilité qu'ils offrent aux citoyens de prendre directement part aux décisions en matière de politiques. C'est particulièrement vrai lorsque les campagnes référendaires sont accompagnées de campagnes d'éducation adéquatement financées par toutes les parties en présence,

de sorte que le public soit entièrement informé et participe au processus avant de déposer son vote.

L'une des critiques exprimées à l'endroit des référendums est qu'ils imposent une « tyrannie de la majorité ». Bien que la protection des droits de la minorité prévue dans la constitution atténue ce risque, il reste néanmoins présent. Par conséquent, il faut sérieusement tenir compte de la protection des droits des minorités lorsqu'un référendum est envisagé. L'expérience a toutefois démontré que les approches bien encadrées n'excluent pas pour autant les intérêts des minorités (Mendelsohn, 2001, 6).

Le coût des référendums et le moment choisi pour leur tenue sont parfois dissuasifs. La Colombie-Britannique a su surmonter ces obstacles en tenant son référendum sur la réforme électorale en même temps qu'une élection provinciale.

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Fossedal, Gregory A., *Direct Democracy in Switzerland*, Transaction, 2002.

Marquis, Pierre, *Les référendums au Canada : les conséquences d'un processus décisionnel populiste pour la démocratie représentative*, 1993. <www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp328-f.htm>.

Mendelsohn, Matthew, and Andrew Parkin, « Introducing Direct Democracy in Canada », *Choices: Strengthening Canadian Democracy*, vol. 7, no 5, juin 2001, p. 3–38. <www.irpp.org/choices/archive/vol7no5.pdf>.

6 LES INITIATIVES DE CITOYENS ET LA RÉVOCATION DES ÉLUS

Les référendums et les assemblées délibérantes comme l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique dépendent de la volonté des gouvernements. Les initiatives de citoyens permettent au peuple de diriger. Diverses administrations font appel à l'un ou l'autre des trois types généraux

de mécanismes suivants : initiatives « directes », dont la force obligatoire contourne les assemblées législatives; les initiatives « indirectes », où les assemblées législatives ont un rôle à jouer; et les initiatives de « révocation », qui permettent aux citoyens de révoquer un représentant déjà élu.

L'une des principales critiques formulées à l'égard des référendums imposés par les dirigeants est qu'on y a recours seulement lorsque l'issue du vote est assurée. Les initiatives du type de celles qui sont décrites ci-dessous offrent un contrepoids et permettent aux citoyens de véritablement exercer eux-mêmes une influence sur les changements d'ordre législatif.

Il y a tout de lieu de s'inquiéter de la possibilité que les initiatives de citoyens deviennent des exercices frivoles et coûteux, manipulés par des intérêts partisans ou particuliers qui souhaiteraient promouvoir un programme précis qui n'obtiendrait peu ou pas d'appui du public. De même, il y a lieu de s'inquiéter de ce que ces initiatives, tout comme les référendums, deviennent des outils manipulés par la majorité pour bafouer les intérêts de la minorité. Ces risques sont réels. Pour les éviter, il faudra examiner soigneusement comment seront approuvées les initiatives qui seront soumises au grand public, comment sera régi leur financement, et quels seront les seuils adéquats à retenir pour leur adoption.

LES INITIATIVES DE CITOYENS : LES PRINCIPALES VARIANTES

✻ LES INITIATIVES DIRECTES

Les initiatives directes permettent aux citoyens de réunir suffisamment d'appuis en faveur d'une proposition pour qu'elle chemine légalement sans le consentement de l'assemblée législative. En général, si une pétition obtient suffisamment de signatures au cours de la période désignée, la mesure proposée est mise aux voix par référendum. Si un nombre suffisant d'électeurs approuvent la mesure, elle a force de loi.

La Californie fait appel à un tel système, même si tout ne se déroule pas toujours sans problème. Même si les partis politiques établis ne participent généralement pas au processus, les initiatives directes tendent à être dominées par des groupes de pression et des regroupements professionnels. Qui plus est, les lois adoptées à la suite d'initiatives de citoyens en Califor-

nie ne peuvent être amendées que par une nouvelle initiative de citoyens. Bien que l'on parvienne ainsi à respecter les souhaits directs de l'électorat, en pratique, la plupart des lois doivent être amendées à un moment ou à un autre, et la nécessité de tenir un nouveau référendum avant de pouvoir le faire rend les choses trop compliquées (Mendelsohn, 2001, 10; Piott, 2003).

✻ LES INITIATIVES INDIRECTES

Les initiatives indirectes nécessitent la participation de l'assemblée législative. Le rôle de cette dernière consiste à formuler la proposition ou l'avant-projet et d'adopter les lois qui résulteraient du vote des électeurs.

La loi sur la révocation et les initiatives publiques de la Colombie-Britannique (*Recall and Initiative Act*, R.S.B.C., 1996, c. 398, <www.qp.gov.bc.ca/statreg/stat/R/96398_00.htm>) permet à tout électeur inscrit de demander au directeur général des élections de publier une pétition sur une proposition législative. Cette proposition peut viser tout sujet qui relève de la compétence de l'assemblée législative de la province. Si le directeur général des élections approuve la requête, le demandeur dispose ensuite de 90 jours pour recueillir les signatures d'au moins 10 % des électeurs de chaque circonscription. S'il y parvient, la pétition et l'avant-projet de loi sont remis au comité permanent de la législature, qui dispose à son tour de 90 jours soit pour recommander que l'avant-projet soit mis à l'étude par l'assemblée législative, soit pour qu'il soit remis au directeur général des élections pour être mis aux voix. Pour être approuvée, la mesure doit obtenir l'assentiment de 50 % des électeurs inscrits, ainsi qu'une majorité des voix dans au moins deux tiers des circonscriptions de la province. Si le seuil est atteint, le gouvernement doit présenter le projet de loi à la première occasion possible. La lecture du projet de loi et les amendements se déroulent comme pour tout autre projet de loi, et rien ne garantit que la mesure sera adoptée (Élections Colombie-Britannique, 2002, 4-5). Cela dit, les représentants élus ont une certaine obligation morale et politique de respecter la volonté de l'électorat.

En Saskatchewan, la loi sur les référendums et les plébiscites (*Referendum and Plebiscite Act*, S.S., 1990-91, c. R-8.01, <www.canlii.org/sk/laws/sta/r-8.01/20051216/whole.html>) exige la tenue d'un plébiscite

dans certaines conditions. Ainsi, si une pétition relevant de la compétence de la province est soumise au ministre de la Justice et porte la signature d'au moins 15 % des électeurs de la Saskatchewan, le ministre est tenu d'organiser un plébiscite (Saskatchewan Justice, 2005). Même si ces pétitions ne sont pas juridiquement contraignantes, il existe une obligation morale et politique d'agir si le plébiscite est approuvé.

✦ LES INITIATIVES DE RÉVOCATION

La « révocation » est un mécanisme qui permet aux électeurs de destituer, ou « révoquer » un représentant élu pour un motif valable. Les mesures de révocation sont généralement regroupées avec les initiatives de citoyens, parce qu'elles exigent elles aussi des citoyens qu'ils obtiennent des signatures à l'appui d'une pétition. Elles peuvent avoir pour effet de déclencher une élection.

Au Canada, un fort courant populiste après la Première Guerre mondiale a cherché à mettre de l'avant des mécanismes de révocation des députés du Parlement. Plusieurs associations de circonscription du Parti progressiste de l'époque avaient réagi en exigeant des candidats élus en 1921 qu'ils rédigent une lettre de démission non datée, pour que les électeurs puissent ultérieurement exiger leur retrait en signant la lettre et en la rendant publique. Cette pratique a par la suite été interdite par la *Loi des élections fédérales*.

Le Parti Crédit social est arrivé au pouvoir en Alberta en 1935 et a, l'année d'après, adopté la loi sur la révocation de députés de l'Alberta (*Recall Act*). Les citoyens se sont alors empressés de lancer une pétition exigeant la révocation du premier ministre d'alors, William Aberhart. La *Recall Act* a été abrogée en 1937, et la pétition contre le premier ministre n'a jamais été terminée (Lortie, 1991, vol. 2, 243-44).

Plus récemment, la Colombie-Britannique a remis au goût du jour le mécanisme de révocation. Ainsi, aucun membre de l'assemblée législative ne peut être révoqué dans les 18 mois qui suivent son élection. Après cette période cependant, tout électeur inscrit peut faire une demande par voie de pétition pour exiger la révocation de son député. La demande doit comprendre une déclaration de 200 mots indiquant pourquoi, selon le demandeur, le député doit être destitué. Si la demande est approuvée, le deman-

deur dispose de 90 jours pour recueillir les signatures d'au moins 40 % des électeurs inscrits dans la circonscription visée au moment de la dernière élection. S'il y parvient (et que le demandeur a respecté les règles de financement), le député est révoqué. Il faut ensuite déclencher une élection dans les 90 jours pour remplacer le député destitué, qui a le droit de présenter à nouveau sa candidature (Élections Colombie-Britannique, 2003, 4).

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Projet ACE, *Citizens' Initiatives*, 2004. <focus.aceproject.org/direct-democracy/citizen-initiatives>.

Boyer, J. Patrick, *Direct Democracy in Canada: The History and Future of Referendums*, Dundurn, 1992.

Piott, Steven L., *Giving Voters a Voice: The Origins of the Initiative and Referendum in America*, University of Missouri Press, 2003.

Lortie, Pierre, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Mendelsohn, Matthew, and Andrew Parkin, « Introducing Direct Democracy in Canada », *Choices: Strengthening Canadian Democracy*, vol. 7, no 5, juin 2001, p. 3-38. <www.irpp.org/choices/archive/vol7no5.pdf>.

7 LA DÉFENSE D'UNE CAUSE « PAR DES TIERS » ET LE FINANCEMENT ÉLECTORAL

Il y a de nombreuses « tierces parties » dans le concert des voix canadiennes. Le terme fait référence à toute personne ou tout groupe de personnes autres qu'un parti politique ou un candidat officiel. Les « tierces parties » sont entre autres des regroupements professionnels et des associations commerciales, des organismes de bienfaisance, des organismes de politiques

publiques ainsi que des groupes d'intérêts de toute allégeance. En vertu des lois actuelles, l'expression du vaste éventail des points de vue représentés par ces groupes est très rigoureusement réglementée, particulièrement en période électorale.

Les « campagnes à thème » cherchent à faire avancer un sujet particulier et à l'inclure au programme politique. En général, elles cherchent à réunir des appuis en faveur d'une position de principe et à mettre de la pression sur les partis politiques et les représentants élus pour qu'ils réagissent à cette position en l'adoptant. À mesure que les partis politiques se sont éloignés de ce type de campagnes à vocation unique, elles ont été reprises par les tierces parties*.

Les efforts visant à restreindre la libre expression des tierces parties ont une longue histoire au Canada. Le Comité des dépenses électorales de 1966 (Comité Barbeau) a d'abord recommandé que les dépenses des candidats dans les médias soient limitées. Le Comité a également souligné que de telles restrictions pourraient empêcher les dépenses faites par des tiers au nom d'un candidat particulier. Le Comité sur les dépenses électorales de 1971 (Comité Chappell) préconisait que les partis politiques et les candidats soient soumis à un plafond de dépenses en campagnes électorales. La *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974 a par conséquent interdit que quiconque, à l'exception des partis politiques et des candidats, n'engage de dépenses électorales. La Loi prévoyait toutefois une exception : elle permettait à des tierces parties d'engager des dépenses pour faire la promotion de questions relevant de politiques publiques. Le gouvernement libéral d'alors a retiré cette exception, mais les tribunaux l'ont restaurée en 1983. Par conséquent, il n'y a eu aucune limite s'appliquant aux dépenses engagées par des tierces parties au cours des élections fédérales de 1984 et de 1988 (*Harper v. Canada (A.G.)*, 2001, ABQB 558, <www.albertacourts.ab.ca/jdb/1998-2003/qb/Civil/2001/2001abqb0558.pdf>).

Après l'élection de 1988, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) est à nouveau

* On trouvera un exemple de campagne à vocation unique sur le site Internet de Fireweed Democracy Project à <www.fireweeddemocracyproject.ca>.

revenue sur le sujet. Dans son rapport final, la Commission soutenait qu'il fallait imposer un plafond aux dépenses engagées par les candidats, les partis politiques enregistrés et les tierces parties si l'on voulait assurer une certaine équité entre ceux qui ont accès à d'importantes ressources financières et ceux qui en sont dépourvus (Lortie, 1991, vol. 1, 339–40). La Commission allait jusqu'à recommander que les dépenses par des tierces parties soient limitées à 1000 \$ de dépenses électorales partisans. Ce chiffre a été retenu parce qu'il représentait plus que la contribution individuelle moyenne et qu'il permettrait à toute personne ou tout groupe de prendre part à des activités politiques importantes (Lortie, 1991, vol. 1, 352–53). Sous l'influence des recommandations de la Commission Lortie, la *Loi électorale* fut amendée de façon à limiter les dépenses électorales par des tierces parties à 1000 \$, à les interdire à l'approche du jour du scrutin, et à interdire aux tierces parties de regrouper leurs ressources pour contourner ces contraintes. Encore une fois, les tribunaux ont renversé la vapeur.

Le Parlement a ensuite présenté le projet de loi C-2, devenu par la suite la nouvelle *Loi électorale du Canada* (2000, c. 9, <lois.justice.gc.ca/fr/E-2.01/index.html>) en 2000. La nouvelle loi limite les dépenses de publicité électorale par des tierces parties à 168 900 \$ au cours d'une élection générale et à 3 378 \$ au plus dans toute circonscription électorale pour promouvoir un ou des candidats en particulier ou s'y opposer, et ces sommes sont indexées à l'inflation. Les tierces parties doivent aussi divulguer le nom de leur donateur au cours de la période de six mois qui précède l'émission du bref électoral jusqu'au jour des élections (Élections Canada, 2004).

À deux occasions, la loi actuelle a été cassée par les tribunaux de l'Alberta pour être ensuite confirmée par la Cour suprême dans la décision *Harper v. Canada* (2004, <www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/pub/2004/vol1/html/2004scr1_0827.html>). La juge en chef Beverley McLachlin, et les juges John Major et Ian Binnie, dans une opinion dissidente, ont estimé que la loi fixait un plafond de dépenses si bas qu'il ne permettait pas aux tierces parties de communiquer avec efficacité sur les enjeux électoraux au cours d'une campagne électorale. Dans leur avis dissident, les trois juges font remarquer que le directeur général des élections a témoigné à

l'effet qu'une page complète de publicité dans un grand quotidien canadien, publiée une seule fois, coûterait 425 000 \$, ce qui dépasse le plafond national. Le tarif postal pour un seul envoi groupé par Postes Canada, soit environ 7500 \$ dans certaines circonscriptions, dépasse lui aussi le plafond de dépenses locales. De plus, le plafond de dépenses nationales diminue le plafond local puisqu'il est établi à un niveau qui écarte la possibilité de dépenser jusqu'au plafond local dans la totalité des 308 circonscriptions.

La loi fédérale a aussi pour effet d'imposer des restrictions aux organismes de bienfaisance. Les activités politiques sont permises, y compris les appels à l'action politique, ou les communications invitant le gouvernement à adopter, modifier ou conserver une politique ou une loi. Toutefois, l'Agence canadienne des douanes et du revenu permet aux organismes de bienfaisance de consacrer au plus 10 % de leurs ressources au cours d'un même exercice à de telles activités « politiques » (Agence canadienne des douanes et du revenu 2003).

Il est important d'empêcher les abus en matière de revendications présentées par des tierces parties. Pourtant, la liberté d'expression et d'association ont une importance primordiale pour toute démocratie fonctionnelle et à l'écoute des citoyens. À lui seul, cet argument devrait peser lourdement en faveur de règles qui favoriseraient la participation des groupes d'intérêts de tierces parties plutôt que de la restreindre.

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Loi électorale du Canada, 2000, c. 9. <lois.justice.gc.ca/fr/E-2.01/index.html>.

Harper v. Canada (Procureur général), 2001 ABQB 558. <www.alberta-courts.ab.ca/jdb/1998-2003/qb/Civil/2001/2001abqb0558.pdf>.

Harper v. Canada (Procureur général), 2002 ABCA 301. <www.alberta-courts.ab.ca/jdb/1998-2003/ca/Civil/2002/2002abca0301.pdf>.

Harper v. Canada (Procureur général), 2004. <www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/pub/2004/vol1/html/2004scr1_0827.html>.

Libman v. Quebec (Procureur général), [1997] 3 SCR 569. <www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/pub/1997/vol3/html/1997scr3_0569.html>.

Somerville v. Canada (Procureur général), 1996 184 AR 241.

8 LA RÉFORME DU PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE

Les litiges présentés par les groupes d'intérêts ont une utilité démocratique certaine. Les tribunaux font contrepoids au gouvernement et ils fournissent une tribune aux citoyens, individuellement ou en groupe, pour examiner les politiques, les lois et les actions du gouvernement. On perçoit la participation des groupes de revendication à ces contentieux comme une tentative de monter le corps judiciaire contre le gouvernement ou de puissants groupes d'intérêts privés, particulièrement lorsque les procès concernent les libertés civiles.

Au Canada, les contribuables appuient indirectement ce genre de litige depuis près de 30 ans. Le gouvernement libéral du premier ministre Pierre Trudeau a créé le Programme de contestation judiciaire en 1977. Le programme a été utilisé la même année pour la première fois dans le but de soutenir la campagne du gouvernement fédéral contre le dépôt du projet de loi 101 du Parti québécois visant à protéger la langue française. Pendant les années 1980, afin de solliciter les électeurs progressistes, le gouvernement conservateur du premier ministre Brian Mulroney a élargi le mandat du programme pour y inclure les droits à l'égalité

Le Programme de contestation judiciaire n'a pas donné naissance aux causes des groupes d'intérêts. Les francophones, les femmes, les minorités religieuses et les groupes ayant des intérêts commerciaux ont tous présenté des causes devant les tribunaux avant la création du programme. L'appui du gouvernement a plutôt doté de nombreux petits groupes ou des groupes marginalisés des outils nécessaires pour se lancer dans de longs procès. Au cours des années, le programme a alimenté un réseau de groupes d'intérêts. Ils se sont d'ailleurs unis en 1992 pour faire échouer

une tentative visant à l'abroger (Brodie, 2001, 358). Le Programme de contestation judiciaire a été rétabli en 1994. Il offre une aide financière pour faire avancer les droits linguistiques et les droits à l'égalité devant les tribunaux. Au cours des dix dernières années, le programme a versé près de 19 millions de dollars, dont les fonds proviennent de Patrimoine Canada, pour soutenir financièrement des causes devant les tribunaux. (Programme de contestation judiciaire, 2005, 19).

Un tel soutien n'est pas foncièrement problématique. Mais lorsque le gouvernement intervient au nom d'un d'intérêt social contre un intérêt quelconque du gouvernement, cela engendre un conflit. En appuyant les deux parties dans des cas de ce genre, le gouvernement affiche ce que le professeur Ian Brodie décrit comme « l'État en guerre contre lui-même devant les tribunaux » (Brodie, 2001, 376).

Le principal avantage du Programme de contestation judiciaire est qu'il défraie le coût des poursuites en justice de groupes ou de citoyens qui cherchent à obtenir la protection de la Constitution et de la Charte des droits et libertés. La problématique de l'indépendance et des conflits d'intérêts subsiste. Le danger est que le Programme de contestation judiciaire devienne un outil d'avancement des politiques du gouvernement par procuration plutôt que le rempart des droits de demandeurs en manque de ressources.

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Brodie, Ian, « Interest Group Litigation and the Embedded State: Canada's Court Challenges Program », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 34, no 2, juin 2001, p. 357-76.

Brodie, Ian, *Friends of the Court: The Privileging of Interest Group Litigants in Canada*, State University of New York Press, 2002.

Carpay, John, « A Voice for Freedom in Canada's Courts », *Fraser Forum*, décembre 2005/janvier 2006, p. 15-16. <www.fraserinstitute.ca/admin/books/chapterfiles/Dec05ffCarpay.pdf#>.

Manfredi, Christopher, « Strategic Litigation and Policy Reform: Costs and Benefits », *Fraser Forum*, décembre 2005/janvier 2006, p. 9–10. <www.fraserinstitute.ca/admin/books/chapterfiles/Dec05ffManfredi.pdf#>.

9 LA LIBÉRALISATION DU VOTE AU PARLEMENT ET DANS LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

La convention en ce qui a trait à la discipline de parti exige que les députés d'arrière-ban au Parlement du Canada obéissent rigoureusement aux ordres venues d'en haut. Les gouvernements interprètent la défaite d'une mesure qu'ils ont présentée, ou l'adoption d'une mesure importante de l'opposition, comme la perte de la confiance du Parlement. Cette interprétation est utilisée pour contraindre les membres du gouvernement à appuyer des mesures qu'ils désapprouvent, de crainte de voir leur vote faire basculer le gouvernement dont ils font partie.

D'autres facteurs contribuent à ce qu'on appelle, ironiquement, l'effet de « l'otarie savante ». Même si les détails varient, les partis politiques choisissent leur chef au moyen d'un processus qui concerne l'ensemble du parti; bien que le caucus soit important, ce n'est pas au caucus que le chef rend des comptes, mais bien aux membres du parti. De plus, la décision d'accorder des avantages accessoires aux députés du gouvernement – présidence des comités, postes de secrétaires parlementaires et postes au Cabinet – appartient au chef, qui se sert de ces avantages pour récompenser la loyauté et punir la dissension. De même, le premier ministre et le Cabinet sont peu encouragés à émanciper les députés d'arrière-ban. Ils cherchent à faire avancer leur programme parlementaire et à protéger les intérêts de leurs ministères. L'obéissance de la Chambre permet de réaliser ces deux objectifs plus facilement.

Il est difficile de secouer le joug de l'appartenance politique. D'abord, il est difficile de se faire élire à titre d'indépendant. Même un candidat charismatique comme John Nunziata n'a pu se faire réélire après son expulsion du caucus libéral pour avoir critiqué l'incapacité du gouvernement à faire annuler la TPS tel que promis. Il existe de rares exceptions

comme celles de feu Chuck Cadman, qui était député sortant lorsqu'il a fait campagne en tant qu'indépendant, et la personnalité de la radio de Québec, André Arthur. Ensuite, une fois élus, les députés indépendants ne jouissent pas des mêmes ressources parlementaires ou des mêmes prérogatives procédurales dont disposent les membres d'un parti. Par conséquent, il leur est difficile, pour ne pas dire impossible, de mettre un programme parlementaire indépendant de l'avant avec efficacité.

Dans les provinces où un parti remporte toujours de fortes majorités, des efforts ont été fait pour favoriser la participation des députés d'arrière-ban au caucus. En Alberta, par exemple, tous les projets de loi sont étudiés par le caucus; au moins un projet de loi sur quatre est renvoyé aux ministres pour révision. Cependant, une fois que les délibérations du caucus prennent fin, tous sont censés appuyer le gouvernement à l'Assemblée législative. Cette pratique ramène au caucus les débats, les délibérations et la recherche de compromis propres à la fonction législative du Parlement, ce qui réduit les débats à l'Assemblée législative à une simple formalité et diminue considérablement le rôle d'une opposition atrophiée (Dobell, 2003, 93).

Une interprétation plus limitée du vote de censure pourrait atténuer les tensions coercitives, augmenter l'efficacité du Parlement et des assemblées législatives et susciter un meilleur équilibre entre les députés d'arrière-ban et ceux de premier rang. Le Parti conservateur du Canada a promis lors des élections fédérales de janvier 2006 de donner la possibilité aux députés d'arrière-ban de voter librement sur presque toutes les mesures, à l'exception du budget fédéral et du budget des dépenses, qui conserveraient leur statut de vote de censure (Parti conservateur du Canada, 2006, 44). Une autre pratique qu'il conviendrait d'étudier au Canada est celle qui en vigueur à la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni : le gouvernement utilise un système de symbole qui indique l'importance qu'il attache au vote. En plus du vote libre, les whips indiquent aux députés l'importance de leur présence en Chambre à l'aide de traits sous les points à l'ordre du jour. Lorsque la confiance du gouvernement est en jeu, on souligne trois fois l'appel (three-line whip ou vote de troisième catégorie) et on souligne une fois ou deux fois (one-line whip

et two-line whip, ou votes de première catégorie et de deuxième catégorie) lorsque l'enjeu est moindre ou lorsque le vote ne risque pas d'entraîner la chute du gouvernement (Dobell, 2003, 90).

Le principal avantage de la libéralisation des votes au Parlement et dans les assemblées législatives serait de permettre à chaque député de respecter la volonté de ses électeurs plus adéquatement et d'agir selon sa propre conscience; ce qui, à son tour, aurait l'avantage de renforcer la fonction de représentativité du Parlement et de restaurer l'importance des débats et de la persuasion à la Chambre et dans ses comités.

LECTURE COMPLÉMENTAIRE

Dobell, Peter, « The Obstacles to Empowering MPs and MLAs and What It Would Take to Empower Them », in Gordon Gibson, éd., *Fixing Canadian Democracy*, The Fraser Institute, 2003, p. 83–95.

10 UN GOUVERNEMENT RESPONSABLE POUR LES AUTOCHTONES

Il existe un consensus général dans le droit, les conventions et l'opinion publique au Canada voulant que les peuples autochtones aient droit à certaine autonomie gouvernementale. Il existe un consensus tout aussi grand voulant que les mécanismes mis en place pour concrétiser ce droit ont rarement bien fonctionné.

Depuis les premiers contacts, les puissances coloniales ont reconnu le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale. Le principe a été enchâssé, plutôt qu'accordé, dans les traités négociés avec les représentants autochtones et dans la Proclamation royale de 1763. La Constitution canadienne protège le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale, et une loi internationale consolide le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale au sein d'États actuels (Affaires indiennes et du Nord, Canada, 2004). Cependant, la forme qui conviendrait le mieux à l'exercice de ce droit et son rapport aux autres ordres de gouvernement sont mise en doute.

Jean Allard, militant Métis de longue date, critique le manque d'obligation de rendre des comptes et d'équilibre du système actuel des réserves. Allard souligne que les élites exercent un contrôle complet dans la plupart des réserves, régnant sur une classe défavorisée pauvre et sans voix. Le système a émergé en même temps que les dépenses fédérales pour les Autochtones sont passées de 262 millions de dollars en 1969 à plus de 6,3 milliards de dollars en 1999 (Owens, 2002).

Historiquement, la responsabilité des gouvernements est restée vague jusqu'à ce que le peuple élise une Assemblée législative qui tirait ses revenus des citoyens qu'elle représentait et qui contrôlait ses propres dépenses. Le mot d'ordre était peut-être « Pas de taxes sans représentation parlementaire », mais l'inverse est aussi vrai : il ne peut y avoir de représentants responsables sans taxes. Lorsqu'un corps législatif perçoit de l'argent, il a l'obligation de rendre des comptes aux contribuables, à savoir les électeurs. Cependant, dans la structure actuelle, les transferts fédéraux sont versés directement aux gouvernements autochtones, échappant aux électeurs et brisant ce lien essentiel.

Allard a proposé l'idée radicale de rediriger le versement des transferts fédéraux des chefs de bandes et de réserves directement entre les mains des individus (Owens, 2002). Il faudrait pour cela amender de nombreuses ententes bien établies pour permettre aux Autochtones de recevoir directement leur part des sommes payables en vertu d'un traité et des règlements des revendications territoriales. Des amendements coordonnés seraient également nécessaires pour permettre aux gouvernements autochtones de prélever des impôts et des taxes et ainsi rétablir un lien qui oblige au certain niveau de reddition de comptes (Owens, 2000).

Les efforts visant à élaborer un modèle démocratique d'autonomie gouvernementale autochtone et à y parvenir n'ont pas réussi jusqu'à maintenant. Bien qu'elle s'écarte considérablement de la structure actuelle, la proposition d'Allard, de même que d'autres réformes visant à accroître l'obligation de rendre des comptes et la responsabilité des gouvernements autochtones, méritent un examen approfondi.

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Allard, Jean R., *The Rebirth of Big Bear's People: The Road to Freedom*, Frontier Centre for Public Policy, 2002.

Flanagan, Tom, *First Nations? Second Thoughts*, McGill-Queen's University Press, 2000.

Flanagan, Tom et Christopher Alcantara, *Individual Property Rights on Canadian Indian Reserves*, Public Policy Source 60, The Fraser Institute, 2002. <www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/property-rights.pdf>.

Affaires indiennes et du Nord Canada, *Une relation à redéfinir*, 2004. <www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/rpt/rel_f.html>.

Owens, Dennis, *The Search for Aboriginal Property Rights*, Frontier Centre for Public Policy, 2000. <www.fcpp.org/policy_series/aboriginal_policy_rights.html>.

Owens, Dennis, *Deconstructing the Aboriginal Problem*, Frontier Centre for Public Policy, 2002. <www.fcpp.org/main/publication_detail.php?PubID=170>.

11 LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES PARTIS ET DES PROCÉDURES

L'argent est aussi essentiel à la politique que l'air à la vie. Depuis la naissance de la démocratie toutefois, l'argent est à la base des scandales, de l'abus d'influence et – comme l'on si bien illustré les divulgations tant aux États-Unis qu'au Canada – de comportements criminels. La Canada tente de résoudre ce dilemme depuis des décennies, pas entièrement en vain, mais des failles, des lacunes et des conséquences non intentionnelles persistent.

Le Canada a récemment modifié en profondeur les règles relatives au financement politique (*Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), 2002 [Can]*). Le nouveau règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004 limite à 5 000 \$ par année la contribution des particuliers à chaque parti enregistré et à ses entités affiliées, y compris les campagnes à la direction; à 5 000 \$ par campagne à la direction d'un parti enregistré, pour l'ensemble des candidats à la direction; et à 5 000 \$ par élection à un candidat non affilié à un parti enregistré. Les entreprises, les syndicats et les associations non constituées en personne morale pourront verser jusqu'à 1 000 \$ par année à un parti enregistré et à ses entités affiliées; et jusqu'à 1 000 \$ par élection à un candidat non affilié à un parti enregistré. (Ces plafonds sont indexés à l'inflation et ont été élevés depuis.)

Selon le nouveau règlement, le montant des dépenses des partis enregistrés pendant une campagne a été haussé (de 0,62 \$ à 0,70 \$ par électeur), mais il comprend les dépenses relatives aux sondages électoraux et aux recherches inclus dans la définition de « dépenses électorales ». Le règlement plafonne les dépenses des candidats à l'investiture à 20 % des dépenses électorales maximales accordées aux candidats à l'élection générale précédente dans la circonscription.

La portée de la règle de divulgation obligatoire des donateurs a également été élargie. Les exigences de divulgation s'appliquent désormais aux associations de circonscription enregistrées, aux candidats à la direction et aux candidats à l'investiture. Les candidats à la direction d'un parti auront à fournir des rapports intérimaires faisant état de leurs contributions à chacune des quatre dernières semaines de la campagne. Les candidats à l'investiture auront à produire un rapport financier s'ils ont accepté des contributions d'au moins 1 000 \$ ou engagé des dépenses d'investiture d'au moins 1 000 \$.

Les changements les plus importants touchent le financement public des partis politiques enregistrés. Les partis qui ont obtenu au moins 2 % des votes valides à l'échelle nationale (ou 5 % des votes valides dans les circonscriptions où ils ont soutenu un candidat) seront admissibles à une allocation trimestrielle qui, calculée sur une année, reviendra à 1,75 \$ par

vote valide obtenu à l'élection générale précédente. Encore une fois, ces montants sont indexés à l'inflation et ont été haussés depuis (Élections Canada, 2003). L'effet immédiat a été d'augmenter les fonds disponibles aux partis, malgré le plafond extraordinairement peu élevé imposé aux entreprises et aux syndicats. Le montant total des fonds publics alloués à tous les partis politiques en 2004, n'incluant pas les dépenses électorales, était d'environ 22 millions de dollars, ce qui représente plus du double du montant de 10 millions que les partis s'attendaient à perdre en vertu des nouveaux plafonds de contribution (Sayers and Young, 2004, 2).

Ces réformes ont manifestement profité aux comptes bancaires des partis et elles ont eu pour effet de retirer presque entièrement toute contribution des entreprises et des syndicats au processus politique. Mais elles ont également brisé un lien important entre les partis politiques et l'électorat. Lorsqu'un parti peut, et doit, recueillir des dons d'un grand nombre de personnes, sa réussite ou son échec témoigne de la force de son organisation et de l'attrait de ses politiques. Cela incite les partis à plaire aux plus grand nombre possible d'électeurs et de donateurs. Un parti qui a perdu la faveur du public en général aura peu d'appui et il sera forcé de réorganiser ou de réévaluer ses positions. Ce n'est plus le cas au Canada. Le sort financier d'un parti est maintenant fondé sur son rendement antérieur; son attrait actuel n'a aucune conséquence financière.

Il faut encourager les partis à bâtir de grandes coalitions, à solliciter la participation du plus grand nombre de personnes possible, plutôt que représenter des intérêts restreints. Le financement public réduit, combiné à d'autres réformes, pourrait favoriser de petites contributions provenant d'un grand nombre de donateurs. Cela est préférable à d'importantes contributions provenant d'un petit nombre de donateurs riches ou, ce qui est tout aussi inquiétant, une allocation inconditionnelle provenant d'un seul donateur : le gouvernement.

Les campagnes d'investiture et de direction de partis sont maintenant soumises à des plafonds de contribution et à des exigences de divulgation. Il faut également considérer les autres aspects des campagnes. La controverse que suscitent les récentes luttes à l'investiture impliquant des politiciens de marque tels que Sheila Copps, Michael Ignatieff, et Chuck

Cadman remet en question la crédibilité de ces procédures. L'influence politique venant du sommet semble avoir compromis l'application régulière de la loi démocratique. Nous devrions nous demander si Élections Canada doit s'intéresser de près à la gestion des campagnes d'investiture et de direction de partis, ou si l'on doit exiger que les partis enregistrés soumettent leurs procédures à des normes ayant force de loi.

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Eagles, Munroe, Harold Jansen, Anthony Sayers et Lisa Young, « Financing Federal Nomination Contests in Canada—An Overview of the 2004 Experience », Article présenté à l'Assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, London, Ontario, 2005. <www.partyfinance.ca/publications/Nominations.pdf>.

Sayers, Anthony M., et Lisa Young, *Election Campaign and Party Financing in Canada*, Democratic Audit of Australia, Australian National University, 2004. <arts.anu.edu.au/democraticaudit/papers/20040908_sayers_young_elect_finance.pdf>.

12 LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES POLITIQUES

Les partis politiques –malgré tout le mal qu'on en dit souvent – jouent un rôle essentiel dans l'organisation et le fonctionnement de notre système démocratique. Lorsqu'ils vivent un déclin de leurs capacités et du respect public, c'est la démocratie elle-même qui en souffre.

L'un de nous a fait observer que le déclin de l'efficacité des partis politiques et du respect public qui leur est accordé s'explique principalement par le manque « d'infrastructures démocratiques » adéquates à la base des partis (Manning, 2005). Il avait particulièrement à l'esprit le manque d'instituts de recherche importants et bien financés qui produiraient des idées sur un éventail de domaines de politiques publiques, mais

le terme englobe également d'autres lacunes. Le monde universitaire produit du nouveau capital intellectuel dans certains domaines des politiques publiques, mais pas dans tous. Les liens avec les militants qui cherchent à faire avancer ces idées sur la scène politique sont fragmentaires. Les personnes qui sont prêtes à consacrer d'importants efforts au processus démocratique plutôt qu'à appuyer financièrement une campagne électorale sont rares. L'éducation politique et la formation pratique du « capital humain » de la démocratie – des représentants des candidats au collaborateurs politiques des ministres du Cabinet en passant par les directeurs de circonscription et les candidats – fait lamentablement défaut. Les voies de communication politique, des maisons d'édition aux sites Internet importants en passant par les journaux crédibles de différentes allégeances politiques, sont peu nombreuses. La même chose vaut pour les grandes tribunes, les congrès et les salons professionnels qui rassemblent les participants au processus politique de tout ce vaste pays à des fins plus larges et moins litigieuses que celles visées par les congrès de parti.

Les partis politiques du Canada et leurs partisans doivent prêter davantage attention au développement des infrastructures démocratiques – les organisations et les programmes qui génèrent et régénèrent la capital intellectuel, financier et humain de la politique. Cela est essentiel au renouveau et à la continuité de la vitalité du processus démocratique.

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Le Centre Manning pour le renforcement de la démocratie, <www.manningcentre.ca>.

Blumenthal, Sidney, *Rise of the Counter Establishment: From Conservative Ideology to Political Power*, HarperCollins Canada, 1988.

Kheiriddin, Tasha et Adam Daifallah, *Rescuing Canada's Right: Blueprint for a Conservative Revolution*, John Wiley & Sons Canada, 2005.

Wooldridge, Adrian et John Micklethwait, *Right Nation*, Penguin, 2004.

IL FAUT UN DÉBUT À TOUT – NOS RECOMMANDATIONS

En démocratie, le citoyen vient au premier rang des préoccupations. Trop souvent, face à la bureaucratie gouvernementale et aux impératifs institutionnels, les intérêts des citoyens deviennent secondaires. L'objectif de la réforme démocratique est de rétablir l'équilibre, de doter les citoyens d'outils de participation efficaces et de leur donner des raisons manifestes de faire confiance au processus démocratique.

Cet objectif requiert que les citoyens de toute région, de tout âge, de tout secteur d'intérêt et de tout contexte connaissent parfaitement la nature et la portée des réformes proposées. On doit dûment les consulter, les renseigner et les amener à participer aux débats sur le pour et le contre des choix offerts. Plus encore, ce sont *eux* qui doivent faire les choix. La démocratie canadienne n'est pas le projet de prédilection des militants ou des élites politiques. Il appartient au peuple.

Dans les pages précédentes, nous avons présenté un éventail de propositions de réforme du processus et des institutions démocratiques. Chacune d'elles – de la réforme électorale à celle du financement des partis en passant par les initiatives de citoyens – méritent d'être étudiées. Nous les recommandons à l'attention des lecteurs.

Pour notre part, nous sommes persuadés que les Canadiens doivent donner la plus haute priorité à trois articles du menu de réforme. Elles sont les plus susceptibles, selon nous, d'encourager les Canadiens à prendre leurs libertés au sérieux, à prendre à partie leur gouvernement et à exiger des réponses et à faire entendre leurs voix efficacement dans toutes les décisions qui les touchent. Par conséquent, afin de promouvoir la réforme démocratique au Canada, nous insistons sur les articles suivants.

- ✳ *Renforcer l'éducation civique non partisane et non idéologique au Canada (article no 1 du menu).*
- ✳ *Convoquer des assemblées de citoyens qui prendront en considération d'autres solutions de réforme, et investir dans les référendums soutenus par des campagnes d'éducation afin que les électeurs renseignés puissent décider si une réforme doit être adoptée ou non (articles nos 2 et 5 du menu).*

- ✳ *Libéraliser le vote aux assemblées législatives et au Parlement, particulièrement en ce qui concerne les mesures visant à faire avancer la démocratisation du processus et des institutions (article no 9 du menu).*

UN GOUVERNEMENT À L'ÉCOUTE DES CITOYENS – QUE SIGNIFIE LA RÉFORME DÉMOCRATIQUE POUR VOUS EN TANT QUE CITOYEN?

Dans le cas où la plupart ou toutes les réformes qui précèdent étaient adoptées sous une forme ou une autre, la Canada serait *vôtre*, d'une manière plus concrète et plus pratique que jamais auparavant. Le gouvernement serait vraiment au service du public. Par ailleurs, vous seriez en mesure d'apporter une contribution directe à la nouvelle génération « d'infrastructures » démocratiques du Canada.

À l'école, vos enfants apprendraient comment faire en sorte que les leviers de la démocratie de tous les jours, des conseils scolaires locaux aux associations locales de circonscription des grands partis nationaux, répondent à leurs priorités. Une culture d'échange démocratique, alimentée par les idées émanant des nouveaux groupes de réflexion et promues par des partis et des thèmes de campagne revigorés, enrichirait votre propre compréhension des choix auxquels nous faisons face en tant que nation et auxquels vous faites face dans vos communautés.

Vos valeurs et vos opinions, si vous choisissez de les exprimer, seront prises en considération plus sérieusement qu'elles le sont maintenant dans le cadre du développement des lois et des politiques publiques qui vous touchent, vous et votre famille. Votre vote, si vous choisissez d'exercer ce droit, comptera plus qu'il ne compte maintenant en ce qui concerne le choix de vos représentants aux conseils élus, aux assemblées législatives et au Parlement, et en ce qui concerne les questions de politique publique qui doivent être soumises à un référendum. Vos gouvernements, si vous choisissez d'influencer leurs politiques, seront plus à l'écoute qu'ils le sont maintenant, non seulement pendant les campagnes électorales, mais également entre les élections.

La démocratie ne se limite pas seulement à des droits revigorés et à des bureaucraties à l'écoute des citoyens : c'est également une question de responsabilité. Ce n'est pas tout d'avoir la liberté de choix; encore faut-il l'*exercer*. Pour vraiment réaliser le rêve de faire du Canada un brillant exemple de gouvernance démocratique pour nous et pour le monde, il vous faut choisir de participer au processus. Cela suppose de faire l'effort de vous familiariser avec les conséquences des choix qui s'offrent à vous dans le cadre d'un référendum. L'effort à fournir peut parfois être plus grand. Dans le cas où une assemblée de citoyens était constituée pour prendre certains de ces réformes en considérations, vous pourriez vous retrouver à la table.

3 POUR FAIRE DU CANADA UN MEILLEUR PAYS RÉÉQUILIBRER LA FÉDÉRATION

Nous avons dit que la démocratie est une question d'équilibre. Elle doit trouver un équilibre entre les innombrables opinions, perspectives et idées divergentes. Son exercice nécessite un équilibre dynamique entre la loyauté et la dissidence, la concurrence et le consensus, les citoyens et l'appareil gouvernemental et ses députés. Au fil du temps, tout système complexe tend à se dérégler, à se déséquilibrer. Le gouvernement est le système humain le plus complexe que nous connaissons. Cependant, la démocratie du Canada est en grave rupture d'équilibre à plusieurs égards, dont certains, selon nous, sont cruciaux.

Dans les deux premiers chapitres, nous avons abordé le déséquilibre profond et fondamental qui s'est créé entre l'institution gouvernementale et les citoyens canadiens et avons proposé des contre-mesures immédiates et à long terme. Cependant, une fois les lacunes les plus pressantes de la gestion quotidienne du gouvernement abordées, et alors que nous sommes toujours à examiner nos options de réforme à plus long terme, une série de déséquilibres encore plus inquiétants dans la structure fédérale réclament notre attention.

Le plus pressant de ces déséquilibres s'est formé au fil de plusieurs décennies et ne sera pas une surprise pour bien des lecteurs. Il s'agit de l'écart criant entre les responsabilités et les ressources des gouvernements fédéral et provinciaux. La rivalité entre les deux ordres de gouvernement est peut-être aussi vieille que la fédération, mais les Canadiens ne peuvent se permettre le déséquilibre actuel. Nous présentons donc plusieurs observations et recommandations visant à sortir de l'impasse.

Il suffit de corriger le déséquilibre fédéral-provincial pour que le Canada soit en mesure de faire davantage. Soulagées des tensions stériles

générees par les intrusions fédérales dans leurs champs de compétence, et soutenues par les points d'impôt concédés par Ottawa, les provinces seraient libres d'innover et de répondre directement aux priorités de leurs citoyens. Il est probable que les gains soient des plus considérables dans le secteur des services sociaux, où la compétence provinciale est exclusive. Nous soutenons que les avantages du « rééquilibrage » démocratique, qui consiste à remettre le pouvoir de choisir toujours au niveau le plus près possible du citoyen, inciteront bientôt l'adoption de la même philosophie dans les autres domaines.

Cela dit, de graves déséquilibres demeurent au sein de la structure fédérale centrale en soi. La légitimité affaiblie du Sénat nommé en tant que Chambre de représentants régionaux en est un de longue date. La préoccupation croissante à l'égard des juristes considérés comme « activistes » et des lois « décrétées par la cour » est un déséquilibre plus actuel. Cependant, nous constatons que ces préoccupations sont enracinées dans un malaise plus profond : l'affaiblissement de la fonction législative du gouvernement au profit des deux autres ordres de la triade classique de la démocratie constitutionnelle, l'exécutif et le judiciaire. Dans la conclusion de ce chapitre, nous examinons en détail la façon dont cette relation s'est dérégulée et les moyens de la rétablir.

Nous recommandons que des efforts soient déployés pour rééquilibrer la fédération canadienne, mais pas pour des raisons théoriques ou idéologiques. Nous le faisons, car nous croyons que cela ouvre la porte à une évolution démocratique qui élargira la liberté de choix des Canadiens et l'adoption de responsabilités, améliorera notre qualité de vie, stimulera notre productivité et notre prospérité, et renforcera la capacité de leadership international du Canada.

UN RETOUR À LA CONSTITUTION – RÉÉQUILIBRER LES CHAMPS DE JURIDICTION

Le déséquilibre le plus grave touchant le rendement des gouvernements du Canada, autant fédéral que provinciaux, a été engendré par l'intrusion fédérale continue dans le secteur des services sociaux tels que les soins de

santé, que notre Constitution attribue clairement aux provinces. Pendant des décennies, le gouvernement fédéral s'est ingéré dans ces domaines de compétence provinciale par l'exercice arbitraire du pouvoir fédéral de dépenser, ce qui trahit l'esprit de la Constitution. De façon plus concrète, cela crée des tensions inutiles dans les relations fédérales-provinciales et va à l'encontre du principe voulant que les services sociaux essentiels soient dispensés plus efficacement par le gouvernement le plus près des habitants à servir. En divisant la responsabilité à l'égard des conséquences des politiques sociales, cette pratique diminue la capacité des Canadiens à tenir un quelconque ordre de gouvernement responsable de l'échec de ces politiques.

DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX PLUS FORTS

La première étape du rééquilibrage du fédéralisme canadien devrait donc être le transfert par le gouvernement fédéral aux provinces de pouvoirs, de responsabilités et de la capacité à générer des revenus dans les secteurs que la Constitution attribue clairement et correctement à celles-ci. Les provinces, à leur tour, devraient profiter de l'occasion pour envisager le rééquilibrage et le transfert de certaines compétences provinciales aux autorités municipales.

Nous encourageons ce rééquilibrage principalement pour son effet immédiat sur l'amélioration du rendement gouvernemental au Canada. Cependant, il existe d'autres bonnes raisons de respecter la répartition constitutionnelle des compétences du Canada. D'abord, *il s'agit de la Constitution*, la loi fondamentale sur laquelle reposent tous les textes législatifs. Le gouvernement fédéral ne devrait pas être libre de la modifier *de facto* par l'intermédiaire du pouvoir de dépenser l'argent des contribuables. Qu'il l'ait fait a joué un rôle important dans la création du déficit démocratique du Canada. Les habitants des provinces qui ont voté massivement contre le parti au pouvoir à Ottawa croyaient que le gouvernement fédéral, avec peu ou aucune représentation démocratique dans leur province, imposerait des politiques non désirées dans les secteurs considérés comme de compétence provinciale par la Constitution. La pratique en vigueur prive les électeurs

provinciaux de leur droit de vote dans des secteurs qui sont d'une grande importance pour eux, soit les services de santé et les services sociaux.

Cependant, l'argument le plus puissant en faveur d'un rééquilibrage de la fédération canadienne est possiblement que *cela fonctionne*. Dans notre dernier document, *Au service des Canadiens dans un Canada fort et prospère*, nous avons montré le rapport négatif entre le succès d'une politique et l'intrusion fédérale dans les secteurs de compétence provinciale.

ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE

Le gouvernement fédéral ne s'est pas trop ingéré dans l'enseignement primaire et secondaire. Les provinces canadiennes peuvent se vanter de certains des meilleurs résultats au monde en matière d'éducation, ce qui est surtout vrai en Alberta, province qui respecte un autre des principes clés que nous avons établis : la liberté de choix et l'acceptation de la responsabilité de ces choix. Les familles de l'Alberta ont davantage de liberté, et de responsabilités, que les parents de toute autre province de faire des choix concernant l'éducation de leurs enfants. Ils obtiennent de fait des résultats qui se comparent favorablement avec ceux de n'importe où dans le monde.

POLITIQUE D'AIDE SOCIALE

En 1996, le gouvernement fédéral a commencé à alléger les restrictions quant aux transferts aux provinces de la prestation de services d'aide sociale. Plusieurs provinces ont utilisé leur nouvelle liberté pour innover et améliorer leurs programmes, et les résultats ont été considérables. Depuis le milieu des années 1990, le niveau de dépendance à l'égard de l'aide sociale au Canada a diminué de moitié, et plus de Canadiens que jamais ont intégré la population active.

SOINS DE SANTÉ

Le gouvernement fédéral s'est ingéré le plus énergiquement dans les soins de santé, et c'est dans ce secteur que les fruits de la politique sociale ont le plus atrocement échoué. Sur une base ajustée selon l'âge, le niveau de dépenses du Canada dans le secteur des soins de santé est l'un des plus élevés au monde. Cependant, les résultats de telles dépenses varient de

médiocres à mauvais, sans compter la douleur, la détresse et la détérioration médicale dont les Canadiens souffrent alors qu'ils font la queue pour obtenir diagnostics et traitements.

Bref, il ressort une tendance de tout cela. Là où les provinces sont maîtresses de leurs champs de compétence constitutionnelle, le Canada surpasse la plupart des autres pays. Là où le gouvernement fédéral s'ingère dans les secteurs que la Constitution a sagement placés sous compétence provinciale, les résultats stratégiques du Canada sont parmi les pires du monde industrialisé. Et lorsqu'Ottawa fait marche arrière et se retire des compétences provinciales dans lesquelles il s'était ingéré, le rendement stratégique s'améliore. Dans cet esprit, nous recommandons les mesures immédiates suivantes afin de rééquilibrer les rôles fédéraux et provinciaux dans les services sociaux :

- ✳ que le gouvernement fédéral se retire complètement de l'aide sociale, des services de garde et des soins de santé;
- ✳ que ce retrait soit combiné à une réduction des revenus du gouvernement fédéral équivalent à la valeur actuelle des transferts fédéraux aux provinces servant à financer les services, et une cession de l'espace fiscal correspondant aux provinces;
- ✳ que les provinces assument pleinement leur responsabilité constitutionnelle de dispenser les services sociaux essentiels (éducation, soins de santé, services de garde et aide sociale) et d'élaborer des normes nationales souhaitables dans ces secteurs au moyen d'ententes interprovinciales facilitées par le Conseil de la fédération;
- ✳ que les provinces, assumant pleinement ces responsabilités, assurent aux bénéficiaires des services sociaux la plus grande liberté de choix possible;
- ✳ que la formule de péréquation actuelle soit modifiée afin d'assurer des revenus supplémentaires aux provinces à revenu inférieur pour lesquelles

un « point d'impôt » est moins rentable que pour les provinces à revenu supérieur, voulant qu'aucune province ne s'en trouve « désavantagée » après le transfert des points d'impôt en vertu du régime actuel.

Le transfert du pouvoir d'imposition aux provinces est aussi important que de leur accorder la liberté voulue pour assumer leurs responsabilités en matière de politiques sociales. Il est impératif d'atteindre le degré de transparence et d'obligation de rendre des comptes dont nous avons discuté dans le premier chapitre. Pour les citoyens, cela signifie que nous pouvons facilement faire un lien entre ce que nous payons en termes d'impôt et ce que nous récoltons en termes de résultats stratégiques, et en tenir responsable l'ordre de gouvernement pertinent. Les propos accusateurs inutiles entre les gouvernements fédéral et provinciaux prendraient fin.

Quel espace fiscal Ottawa devrait-il libérer? Les principaux transferts fédéraux aux provinces en matière de politiques sociales se font dans deux secteurs : le Transfert canadien en matière de santé (TCS) pour les soins de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) pour une panoplie d'autres programmes, dont l'aide sociale et l'enseignement postsecondaire. Le tableau 3.1 montre l'ampleur de ces transferts et donc l'espace fiscal à libérer. En d'autres termes, si notre vision était acceptée, Ottawa réduirait l'impôt fédéral de plus de 30 milliards de dollars afin de permettre aux provinces de lever des fonds pour financer les programmes sociaux qui relèvent de leur compétence.

UN GOUVERNEMENT NATIONAL PLUS FORT ET AUX OBJECTIFS MIEUX CIBLÉS

Jusqu'ici, nous avons principalement discuté de la nécessité de rééquilibrer la fédération canadienne en déléguant la responsabilité et la capacité de financement *en aval*, soit aux ordres de gouvernement le plus près des habitants à servir. Certains soutiendront que cela affaiblira le gouvernement central, réduisant son importance et son efficacité, affaiblissant même les liens qui unissent notre fédération, ce qui, selon nous, n'est pas le cas. Pour nous, « rééquilibrer la fédération » signifie également *renforcer*

TABLEAU 3.1: TRANSFERTS FÉDÉRAUX AUX PROVINCES (EN MILLIONS DE DOLLARS)

| | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 | 2009-2010 | 2010-2011 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total des transferts | 30 540 | 32 548 | 33 479 | 34 787 | 35 276 |
| Transferts TCS (y compris les engagements en matière de réduction des temps d'attente) | 21 340 | 22 548 | 23 229 | 24 237 | 25 676 |
| Transferts TCPS (y compris les engagements en matière de garde d'enfant) | 9 200 | 10 000 | 10 250 | 10 550 | 9 600* |

* Le financement de l'initiative Apprentissage et garde des jeunes enfants (AGJE) compris dans les TCPS prendra fin en 2009-2010.

Source : Ministère des Finances du Canada, 2005.

le gouvernement national dans ses principaux secteurs de responsabilité, des secteurs dans lesquels personne ne conteste la nécessité d'un gouvernement fédéral fort. Par coïncidence, il s'agit souvent de secteurs dans lesquels le rendement du gouvernement fédéral n'a pas été très reluisant au cours des dernières années.

À cette fin, nous recommandons que le Parlement fédéral se concentre sur le renforcement du rendement du gouvernement national en ce qui concerne :

- ✳ la politique étrangère du Canada;
- ✳ sa capacité militaire et de défense;
- ✳ l'établissement d'accords de commerce extérieur favorables et l'élimination d'obstacles commerciaux au sein du Canada;
- ✳ une politique monétaire rationnelle;
- ✳ les droits de propriété intellectuelle;
- ✳ le droit criminel et les dispositions relatives à la sécurité publique;
- ✳ l'acquiescement des responsabilités fédérales envers les peuples autochtones.

Il faut noter que *nous ne disons pas* que le gouvernement fédéral n'a aucun rôle à jouer dans la protection de la santé des Canadiens, mais seulement que son rôle n'est pas de financer ou de déterminer la prestation de services essentiels. Le soutien fédéral en matière de soins de santé devrait être axé sur les secteurs où il peut être le plus utile sans compromettre la compétence provinciale : le soutien à la recherche en santé et dans les sciences de la santé, les paiements de péréquation pour permettre aux provinces démunies de respecter les normes nationales, la collecte et la diffusion de données relatives au rendement du système de soins de santé, et la coordination d'une réponse nationale à l'égard des risques pour la santé publique tels que les pandémies.

L'UNITÉ DANS LA DIVERSITÉ : DES ENTENTES INTERPROVINCIALES POUR RENFORCER LA FÉDÉRATION

Certains Canadiens pourraient s'inquiéter que la mise en œuvre de nos propositions de rééquilibrage, surtout celles qui renforcent les provinces, doive par définition affaiblir l'unité nationale. Nous rejetons cette vision d'un jeu à somme nulle. Selon nous, le maintien de l'unité nationale n'est pas un monopole du gouvernement fédéral. Il s'agit plutôt d'une responsabilité partagée par chaque Canadien et chaque ordre de gouvernement. Au-delà de cet énoncé de principe, nous envisageons un rôle élargi pour les provinces et les territoires dans le renforcement des liens qui unissent notre pays.

Par le passé, les Canadiens ont beaucoup compté, même excessivement, sur le gouvernement fédéral pour maintenir le mortier de la Confédération. Les initiatives nationales telles que l'assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada, la péréquation, les programmes de développement régional, la propriété d'État d'un réseau de radiodiffusion et de télédiffusion et la *Loi canadienne sur la santé* devaient tous nous unir davantage. Dans une certaine mesure, ils l'ont fait. Cependant, l'utilisation arbitraire du pouvoir fédéral de dépenser qui accompagnait plusieurs

de ces initiatives a également engendré plusieurs des tensions qui affligent la Confédération aujourd'hui, y compris des déséquilibres fiscaux chroniques entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

D'autres initiatives fédérales ont été encore plus préjudiciables pour l'unité nationale. L'insistance du gouvernement Trudeau que lui, et non le gouvernement du Québec, devrait être le gardien et le promoteur de la culture et de la langue françaises au Canada a irrité non seulement cette province, mais également la majeure partie du reste du pays. Les tactiques employées par ce même gouvernement pour rapatrier la Constitution ont aliéné le Québec à un point tel que cette province n'y a toujours pas adhéré entièrement. Le Programme énergétique national, qui a arbitrairement transféré 100 \$ milliards de dollars des provinces productrices de pétrole au Trésor fédéral et aux provinces consommatrices, a attisé l'aliénation de l'Ouest.

Plus récemment, la dépendance presque exclusive à l'égard du gouvernement fédéral pour préserver l'union fédérale a eu des conséquences encore plus désastreuses. La façon élitiste de mener des réformes constitutionnelles du gouvernement Mulroney lors des accords avortés de Meech et de Charlottetown a déclenché une réaction qui a poussé le Québec à tenir un vote sur la rupture des liens avec la Confédération. La mauvaise gestion subséquente par le gouvernement Chrétien du camp fédéraliste lors de la campagne référendaire de 1995 nous a rapprochés par moins de 28 000 votes sur 4,67 millions d'une crise sécessionniste complète. Et ensuite, lorsque le symbole et la voix de la Confédération au Québec, le gouvernement fédéral, ont été éclaboussés par la corruption exposée par le vérificateur général et l'enquête du juge Gomery, l'appui au séparatisme a encore une fois été dangereusement dynamisé.

Existe-t-il une solution de rechange à une dépendance aussi exclusive envers Ottawa pour garder le pays uni? Oui! Les protocoles d'entente dans les provinces et les territoires, initiés par les premiers ministres et les chefs territoriaux, et facilités par le Conseil de la fédération récemment formé, ont beaucoup de potentiel à cet égard.

De tels protocoles d'entente « rassembleurs » engagent les provinces et les territoires signataires à travailler ensemble à trouver des façons con-

crètes de poursuivre des objectifs communs, possiblement une infrastructure conjointe ou des intérêts commerciaux partagés. De tels protocoles d'entente ont déjà été établis dans un certain nombre de provinces et de territoires, couvrant des secteurs tels que le développement énergétique et l'enseignement du français (voir tableau 3.2). Cependant, leur utilisation pourrait avantageusement être approfondie et élargie, surtout entre le Québec et des provinces telles que l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador et possiblement l'Alberta, avec qui il partage d'importants intérêts.

Les Canadiens ont depuis trop longtemps compté sur un seul point d'ancrage, le gouvernement fédéral, pour protéger le navire fédéral lors des tempêtes séparatistes. La mauvaise gestion et la corruption ont, du moins temporairement, dangereusement affaibli ce point d'ancrage. Cependant, il existe des solutions de rechange. De nouveaux liens flexibles tissés parmi les provinces et les territoires, surtout entre le Québec et ses voisins immédiats, pourraient bien nous unir plus solidement qu'un point d'ancrage fédéral révisé. Nous recommandons donc :

- ✻ un recours accru aux protocoles d'entente par tous les territoires et provinces afin de poursuivre des objectifs et des intérêts communs, facilités et appuyés par le Conseil de la fédération;
- ✻ la négociation en tant que priorité d'un protocole d'entente entre le Québec et l'Ontario les engageant à des mesures concrètes afin de poursuivre des intérêts communs dans les mouvements interprovinciaux de main-d'œuvre, à des normes d'éducation compatibles et à la transférabilité des prestations de soins de santé, des ententes et des engagements qui pourraient devenir des modèles à reproduire pour les autres provinces.

Les provinces et les territoires ont-ils besoin d'inspiration pour consacrer leur énergie à l'établissement d'ententes pour renforcer la cause de l'unité nationale? Ils n'ont qu'à tourner leur regard vers le plus important de ces efforts dans notre histoire : l'établissement de la Confédération elle-même.

TABLEAU 3.2 : EXEMPLES DE PROTOCOLES D'ENTENTE ENTRE LES PROVINCES**Alberta et Colombie-Britannique**

Memorandum of Understanding: Alberta/British Columbia Partnership on Child Welfare – 8 octobre 2003
(Alberta, Ministère des Relations internationales et intergouvernementales, 2003, <[www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/pdfs/\(4.2.1.5\)%20AB-BC%20Child_Welfare_MOU.pdf](http://www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/pdfs/(4.2.1.5)%20AB-BC%20Child_Welfare_MOU.pdf)>)

Alberta-British Columbia Memorandum of Understanding: Environmental Cooperation and Harmonization – 26 mai 2004
(Alberta, Ministère des Relations internationales et intergouvernementales, 2004, <www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/Environmental_Cooperation_MOU.pdf>)

British Columbia-Alberta Memorandum of Understanding: Bilateral Water Management Agreement Negotiations – 18 mars 2005
(Alberta, Ministère des Relations internationales et intergouvernementales, 2005, <www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/WaterManagementNegotiatingMOU_March22005_FINAL.pdf>)

Manitoba et Nouveau-Brunswick

Le Manitoba et le Nouveau-Brunswick signent une entente de coopération [Communiqué] – 23 janvier 2003
(Services d'information, Manitoba, 2002, <www.gov.mb.ca/chc/press/top/2002/01/2002-01-23-02.html.fr>)

Territoires-du-Nord-Ouest et Alberta

Northwest Territories-Alberta Memorandum of Understanding for Cooperation and Development [in trade, transportation, tourism, and resource development] – 17 octobre 2003
(Territoires-du-Nord-Ouest, Ministère de l'exécutif, 2003, <www.executive.gov.nt.ca/documents/AlbertaMOU-2003.pdf>)

Québec et Colombie-Britannique*

Quebec and British Columbia Sign Agreement on Francophone Affairs [Communiqué de presse] – 23 novembre 2005
(Colombie-Britannique, Ministre d'État aux Relations intergouvernementales, 2005, <www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2005-2009/2005OTP0135-001080.htm>)

Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve et Île-du-Prince-Édouard

Protocole d'entente sur la coopération au Canada atlantique – 15 mai 2000
(Conseil des premiers ministres de l'Atlantique, 2000, <www.cap-cpma.ca/images/pdf/eng/capmou.pdf>)

Entente sur les marchés publics de l'Atlantique. Protocole d'entente sur la réduction des barrières commerciales interprovinciales concernant les marchés publics – 17 avril 1996
(Conseil des premiers ministres de l'Atlantique, 1996, <www.bids.ca/apa_fr.pdf>)

* Il ne s'agit pas d'un accord unique. Le Québec a signé des accords similaires avec la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, le Yukon, la Saskatchewan et l'Alberta.

Lorsque l'idée du Canada est née au XIX^e siècle, il n'existait pas de gouvernement fédéral. Le distant « Parlement de la Grande-Bretagne » n'était que peu intéressé. Ce sont les chefs des diverses colonies, les pré-décesseurs des provinces actuelles, qui ont été à la hauteur de la situation et sont entrés dans l'histoire. Ils ont adopté la vision d'un nouveau pays proportionnelle en importance et en esprit au pays qui l'a inspiré. Et ce sont eux qui ont convenu de moyens pratiques pour sa mise en œuvre, des propositions pour créer un marché national, une constitution fédérale et le plus long chemin de fer au monde. Si ces premiers hommes d'État « provinciaux » pouvaient adopter une telle vision, imaginez ce que leurs successeurs peuvent accomplir.

POUR ÉQUILIBRER LES ORDRES DE GOUVERNEMENT : REDONNER AU POUVOIR LÉGISLATIF UN STATUT DE PARTENAIRE ÉGAL AVEC LE CORPS EXÉCUTIF ET LE CORPS JUDICIAIRE

Dans les régimes démocratiques libéraux du gouvernement, on dit des corps législatifs qu'ils établissent les lois, des corps exécutifs qu'ils les mettent en œuvre et des corps judiciaires qu'ils les interprètent dans le contexte de controverses juridiques concrètes (Dickerson et Flanagan, 2006, 297). Cette distinction officielle parmi les fonctions gouvernementales se reflète plus ou moins dans les institutions gouvernementales qui sont chargées de la mettre en pratique. Cependant, cela ne signifie pas que les trois ordres de gouvernement soient des « compartiments étanches », limités exclusivement à leurs fonctions nominales, et là n'était pas leur intention. John Locke, fondateur reconnu de la doctrine moderne de la « séparation des pouvoirs », a été assez clair sur le fait que le corps exécutif possède une « confiance double », en ce sens qu'il fait partie du corps législatif et qu'il prend part à l'exécution suprême de la loi (Locke, [1690] 1980, 112). Ou, comme James Madison l'a si bien dit dans les *Essais fédéralistes*, les freins et les contrepoids nécessaires pour créer un gouvernement

modéré et décent dépendent dans une certaine mesure d'une « ingérence partielle » de la part des ordres officiellement distincts dans leurs affaires respectives (Hamilton, Madison et Jay, [1787] 2003, 294).

Par conséquent, il n'est pas surprenant que même aux États-Unis, où « la séparation des pouvoirs » est plus absolue que dans les régimes parlementaires britanniques, des pouvoirs tels que le veto présidentiel font du chef de l'État un important législateur, et non seulement l'exécuteur de la volonté législative. Parallèlement, le pouvoir du Sénat américain de confirmer les traités et les nominations importantes offre au corps législatif un rôle dans des fonctions traditionnellement exécutives. Une telle « ingérence partielle », ou un « double appui », sont encore plus manifestes dans les régimes parlementaires avec gouvernement responsable, où le corps exécutif (le premier ministre et le Cabinet) siège en tant que comité du corps législatif et contrôle généralement le programme législatif. De plus, dans les régimes parlementaires et présidentiels (en réalité, dans toutes les démocraties fondées sur la primauté du droit), les tribunaux « légifèrent » inévitablement alors qu'ils se prononcent sur des interprétations divergentes de lois ambiguës.

Bref, il ne faut pas se demander s'il existe une combinaison de fonctions entre les trois ordres de gouvernement (il y en a inévitablement une et c'est une bonne chose), mais plutôt s'il existe un ensemble pertinent de freins et de contrepoids entre les différents ordres et au sein de ceux-ci. Au Canada, un rééquilibrage des relations entre les différents ordres est tout aussi nécessaire que le rééquilibrage du fédéralisme dont nous avons discuté précédemment.

LE BESOIN DE FREINS ET DE CONTREPOIDS

Presque tous les observateurs compétents, quelle que soit leur allégeance politique, conviennent aujourd'hui que le pouvoir et l'importance du corps exécutif et du corps judiciaire ont considérablement augmenté aux dépens du corps législatif. En effet, certains, tels que Donald Savoie (1999), ont soutenu que dans le processus incessant de bureaucratisation du pouvoir

observé de Trudeau à Mulroney en passant par Chrétien et Martin, le Cabinet lui-même est devenu à peine plus qu'un groupe de discussion, le pouvoir réel ou effectif étant logée dans les organismes centraux, surtout le Cabinet du premier ministre. Comme le juge Gomery l'a indiqué dans son rapport sur le scandale des commandites, la concentration de pouvoir au sein du Cabinet rend la modification ou l'opposition aux mesures préconisées par le premier ministre progressivement plus difficile pour les forces de contrepoids du Cabinet, de la fonction publique et du Parlement (Commission Gomery, 2006, 128).

En réalité, les premiers ministres sont devenus si puissants que selon certains commentateurs, sauf dans le cas d'un gouvernement minoritaire, nous serions soumis à une « dictature » (même si on peut la considérer comme « gentille ») (Simpson, 2001) si ce n'était de l'accroissement du pouvoir judiciaire entraîné par la Charte des droits et libertés de 1982 (Greene *et al*, 1998, 6; Allen, 1993, 8). Puisque l'opposition et les législateurs d'arrière-ban ne freinent plus le corps exécutif de façon significative, nos tribunaux nouvellement habilités le peuvent et le font. Selon F.L. Morton, comme le corps législatif dominé par le pouvoir exécutif tombait en discrédit, les tribunaux et les juges ont comblé le vide. Les sondages d'opinion montrent en tout cas que plusieurs Canadiens font plus confiance aux juges qu'aux politiciens (Morton, 2003, 28).

Pendant, l'image d'une « dictature » exécutive influencée seulement par des gardiens judiciaires vêtus d'hermine est exagérée, nonobstant la prédominance incontestable du corps exécutif. Les vrais dictateurs qui ne sont pas exposés aux contraintes législatives importantes n'acceptent généralement pas les contraintes des juges en robe, qui manquent fameusement de pouvoir militaire ou économique (Hamilton, Madison et Jay, [1787] 2003, 472). Si les contraintes judiciaires fonctionnent au Canada, comme c'est manifestement le cas, c'est du moins en raison des cadres politiques qui demeurent assujettis à d'autres contraintes, y compris des contraintes législatives. Comprenant pleinement que les actions des soi-disant « chiens savants » qui siègent sur les banquettes arrière du gouvernement sont limitées, aucun premier ministre ne veut tester les limites de son prétendu pouvoir dictatorial (J. Smith, 2003, 157). Comme Dawson et

Ward l'ont indiqué, tout premier ministre sensé sera suffisamment sage et clairvoyant pour limiter ses demandes à celles qui permettront de gagner l'acceptation générale de ses partisans, ou du moins à celles qui ne provoqueront pas leur rébellion pure et simple (Dawson et Ward, 1989, 47).

UNE MEILLEURE CHAMBRE : RENFORCER LE POUVOIR LÉGISLATIF

Pourtant, même si les allégations de *dictature* exécutive sont exagérées, il demeure vrai que le corps législatif est devenu le point faible des trois ordres et qu'il doit être renforcé. En ce qui a trait au régime sain de freins et de contrepoids envisagé par la théorie libérale démocratique, les corps législatifs canadiens doivent jouer un rôle plus rigoureux dans le contrepoids au pouvoir du corps exécutif et des tribunaux. Comme le juge Gomery l'a constaté à juste titre, le fameux « scandale des commandites » a été soulevé en partie parce que le Parlement, qui se doit d'être le gardien de première ligne de l'intérêt public (Commission Gomery, 2006, 4), a été incapable d'exercer son rôle traditionnel de chien de garde du trésor public (7). Il conclut qu'un rééquilibrage institutionnel (4, 6) est essentiel au corps législatif s'il désire regagner sa capacité de faire contrepoids au pouvoir du corps exécutif au sein du gouvernement canadien (8).

La faiblesse des corps législatifs découle du fait que le premier ministre est devenu la principale source de légitimité et d'autorité pour tout le Cabinet et le gouvernement. Cette centralisation symbolique et efficace d'autorité donne certainement de l'énergie au corps exécutif. Parallèlement, elle entraîne une opacité et un secret considérables et, donc, le contournement des responsabilités. Le fait de poser le problème de la gouvernance dans le Canada du XXI^e siècle en ces termes invite une réponse, non pas tellement en termes de résolution de problèmes, mais en termes d'atténuation de certaines conséquences malheureuses. Plus particulièrement, la transparence et l'obligation qu'a le gouvernement de rendre des comptes nécessitent des sources de légitimité et d'autorité indépendantes du premier ministre et de son secrétariat. Des façons d'y parvenir sont présentées ci-dessous.

L'AUTRE CHAMBRE : RENFORCER LE SÉNAT PAR LA VOIE DES URNES

Un bicaméralisme revitalisé est la façon la plus évidente de relâcher la mainmise du corps exécutif sur le corps législatif. Ironiquement, le besoin de « confiance » des Communes pour le corps exécutif est précisément ce qui soutient la dominance de cette Chambre. Dans certaines limites (et comme nous l'avons constaté, ces limites demeurent importantes), les députés d'arrière-ban des Communes détestent risquer les répercussions électorales de la défaite de leur propre Cabinet. La discipline de parti a moins d'importance au Sénat, car il n'est pas habilité à tenir un vote de confiance. Cependant, le Sénat hésite souvent (mais pas toujours) à exercer son importante autorité officielle, car, étant une assemblée nommée, il manque de légitimité démocratique. L'élection de sénateurs corrigerait cette lacune et créerait une source de contraintes importantes sur les Communes dominées par le pouvoir exécutif.

Bien que l'élection fasse traditionnellement partie du programme de réforme du Sénat, ce programme a souvent souligné l'importance de donner aux électors provinciaux une représentation égale à la Chambre haute fédérale, une réforme nécessitant le type de modification constitutionnelle officielle auquel les Canadiens sont devenus allergiques depuis les débâcles des accords de Meech et de Charlottetown. En revanche, il est possible que le Sénat exerce une contrainte législative plus efficace sur le pouvoir exécutif par l'intermédiaire d'une élection, ce qui n'exigerait pas d'amendement officiel. Il suffirait de permettre aux électors provinciaux de faire connaître leurs candidats privilégiés en vue de leur nomination à la Chambre haute, laissant intact le nombre de sénateurs de chaque province. La nomination officielle par le premier ministre deviendrait ultérieurement, par convention, simplement la voie des processus électoraux, tout comme la nomination d'un premier ministre par le gouverneur général constitue maintenant la mise en œuvre officielle des processus électoraux sous-jacents qui envoient démocratiquement les députés à la Chambre basse.

L'Alberta a été la première province à organiser des élections au Sénat, et en 1990, le premier ministre Mulroney a nommé Stan Waters, candidat du Parti réformiste, qui avait été ainsi élu. Bien que plusieurs autres Albertains aient été élus « sénateurs aspirants », Waters demeure le seul nommé jusqu'à maintenant. Bien que les « sénateurs élus » puissent officiellement rester en poste jusqu'à l'âge de 75 ans, un mécanisme pourrait sûrement être établi pour les obliger à solliciter un nouveau mandat à intervalles réguliers, comme à toutes les deux élections provinciales ou à la prochaine élection provinciale après six ans en poste. Les sénateurs aspirants élus de l'Alberta ont déjà pris de tels engagements.

Les critiques de cette approche de réforme du Sénat craignent que l'ajout de la légitimité démocratique au pouvoir officiel déjà important du Sénat mène à une impasse entre les deux ordres. Ce genre d'impasse s'est déjà produit en Australie en 1975, lorsque le Sénat élu contrôlé par l'opposition a refusé d'appuyer un gouvernement qui jouissait de la confiance de la Chambre basse, menaçant ainsi de paralyser le fonctionnement du gouvernement (Saunders, 2003; D. Smith, 2003, 22–30). Le gouverneur général a dû intervenir et résoudre la crise en demandant au chef de l'opposition de former un gouvernement, ce qui a ensuite précipité une nouvelle élection. Alors que la perspective d'une telle impasse est en effet préoccupante, l'Australie n'en a connu qu'une seule, et elle ne s'est pas reproduite depuis 1975, en partie en raison de l'augmentation du nombre de sénateurs par État, dans le contexte d'un système électoral à vote unique transférable, qui a rendu difficile le plein contrôle de la Chambre haute par l'un des deux principaux partis de l'Australie. Les partis moins importants s'assurent toujours d'un nombre suffisant de sièges pour enrichir le processus et éviter l'impasse entre les Chambres (Bach, 2003, 183–88).

Au Canada, il serait possible d'établir un processus similaire si l'Alberta poursuivait sa tradition d'élire des candidats en vue de leur nomination sénatoriale parallèlement aux élections provinciales. Le Nouveau-Brunswick a déjà proposé de reproduire le modèle de l'Alberta (Laghi, 2004, A1), et un projet de loi d'initiative parlementaire le préconisant a été présenté en Ontario (Mackie, 2004, A7). Une fois le processus

lancé, d'autres provinces emboîterait sûrement le pas. Choisis à différents moments, dans différents contextes partisans, et assujettis aux différents calendriers de réélection (aucun ne coïncidant précisément avec l'élection de députés à la Chambre des communes), il serait peu probable que les sénateurs se campent dans le type de position partisane qui produirait une impasse entre les deux Chambres. Il existe sûrement d'autres façons d'atteindre le même but, telle que la mise sur pied d'un système électoral approprié pour des élections nationales au Sénat. Il faudrait aussi que les mécanismes de négociation et d'adaptation entre les deux Chambres évoluent. Cependant, si le but est de contraindre un corps exécutif qui, selon l'opinion générale, est excessivement puissant, alors tout est pour le mieux, et la récente promesse du gouvernement de Stephen Harper d'aller dans cette direction doit être appuyée (Parti conservateur du Canada, 2006, 44). Existe-t-il des risques? Bien sûr, mais étant donné l'exemple de l'Australie d'une Chambre haute élue et efficace travaillant avec efficacité dans un régime parlementaire avec gouvernement responsable, le risque en vaut la peine.

TRAVAILLER EN GROUPES : RENFORCER LES COMITÉS

Les travaux du Parlement sont régis par différentes règles, procédures et conventions. Des comités permanents et spéciaux ayant des pouvoirs distincts déterminés par la Chambre et ses Règlements ont été établis. Le juge Gomery identifie correctement le renforcement des comités en tant que composante clé du « rééquilibrage » des relations entre le corps exécutif et le corps législatif. Son rapport porte surtout sur le Comité des comptes publics, et nous ne proposons pas ici de répéter ses nombreuses recommandations de grande valeur (Commission Gomery, 2006, 75-80). De façon plus générale, nous faisons remarquer la précieuse innovation de la Chambre des communes en 2002 qui consiste à choisir des présidents et des coprésidents de comités par scrutin secret parmi les membres des comités (Docherty, 2004, 298). Dans la plupart des cas, seuls les membres du gouvernement peuvent être élus au poste de présidents et les membres de l'opposition au poste de coprésidents, bien

que dans certains cas (par exemple, le Comité des comptes publics), le contraire se produise afin que le président provienne de l'opposition (Canada, Chambre des communes, 2005, XIII, art. 106(2) [en ligne]). En principe, cette réforme permet à la présidence du comité d'être un peu plus indépendante de la direction du parti. La promotion de la civilité parlementaire aux dépens de la partisanerie excessivement agressive constitue un important avantage. Bref, les parlementaires ambitieux hésiteraient à formuler les enjeux de façon trop partisane auprès de ceux dont le respect (et donc les votes) pourrait s'avérer nécessaire pour obtenir une position de contrôle au sein d'un comité.

Cependant, les effets bénéfiques de l'élection de présidents de comités sont minés par le fait que les chefs de partis se réservent le droit d'expulser des députés du caucus, y compris les présidents et les coprésidents de comités de leurs comités, et de les réaffecter (Docherty et White, 2004, 623). Non seulement ce pouvoir affaiblit-il l'indépendance de la présidence d'un comité, mais il peut également affaiblir l'expertise stratégique qui accompagne l'expérience de travail au sein d'un comité si les membres sont remplacés trop fréquemment. En termes simples, l'article 114 du Règlement voulant que la « liste des membres [d'un comité] continue de s'appliquer d'une session à l'autre au cours d'une même législature » (Canada, Chambre des communes, 2005, XIII, art. 114(1) [en ligne]) entre en conflit avec le pouvoir des chefs de partis de remplacer les députés. La situation devrait être corrigée afin que le mandat des membres des comités et de leurs dirigeants comporte une garantie accrue pendant un terme législatif. Par exemple, au Québec, la composition des comités est établie pour une période de deux ans (Revue parlementaire canadienne, 1996, 27).

Bien sûr, il vaut la peine de déployer des efforts pour réformer le mandat et la sélection des comités et de leur présidence, mais seulement si ces comités ont des travaux réels et importants à effectuer et les ressources pour les réaliser efficacement. L'importance de leur travail s'accroît en proportion du moment au cours du processus législatif où ils peuvent commencer à contribuer à ses résultats. Un comité qui peut proposer et formuler des lois en s'attendant à ce qu'elles soient prises au sérieux est très puissant. En Ontario, les comités peuvent proposer des projets de loi

qui sont traités comme des projets de loi d'initiative parlementaire, mais en allouant davantage de temps à la deuxième lecture lors des « ordres du jour » réguliers (Sterling, 2000, 7). De même, un comité qui reçoit des projets de lois dès le début du processus a davantage d'influence qu'un autre qui reçoit une législation presque complète. En Ontario, les projets de lois peuvent être transmis au comité tout de suite après la première lecture (7) et, à l'échelle fédérale, depuis 1994, il est possible de transmettre des projets de loi au comité dès le début de la deuxième lecture. Cependant, Docherty et White (2004) constatent que la disposition fédérale a rarement été exploitée. Possiblement, une transition vers un vote plus libre, comme le propose le gouvernement Harper (Parti conservateur du Canada, 2006, 44), pourrait créer une atmosphère législative dans laquelle le recours précoce aux comités deviendrait une stratégie plus intéressante. La nécessité de réaliser des compromis entre les Communes et un Sénat élu plus puissant et plus indépendant rehausserait également le profil et l'importance des travaux des comités, surtout des comités mixtes.

Quant aux ressources pour effectuer le travail, le déséquilibre entre celles dont disposent le gouvernement et les comités qui doivent examiner son travail est un éternel débat. Le rapport du juge Gomery indique que, malgré d'importantes améliorations, les comités ne disposent toujours pas du personnel et de la capacité de recherche pour bien fonctionner (Commission Gomery, 2006, 80). Nous soulignons ici et accueillons la promesse du gouvernement Harper d'augmenter « le pouvoir du Parlement et des comités parlementaires d'examiner les prévisions des dépenses des ministères et de demander des comptes aux ministres » (Parti conservateur du Canada, 2006, 44).

Des comités mieux structurés et disposant de ressources additionnelles, y compris les comités mixtes des Communes et d'un Sénat élu, peuvent ajouter de la valeur à notre vie publique de plusieurs façons, notamment en assurant la surveillance ou la confirmation des nominations pour certains des conseils et des commissions les plus importants. Dans la prochaine section, nous prêtons une attention spéciale aux nominations judiciaires, car elles touchent l'équilibre entre le corps exécutif, le corps législatif et le troisième ordre du gouvernement.

UN TRIBUNAL ÉQUITABLE : ÉQUILIBRER LE CORPS JUDICIAIRE

La réforme législative devrait être perçue non seulement comme une façon de modérer un corps exécutif excessivement puissant, mais également une façon d'équilibrer le pouvoir croissant des tribunaux. Comme le corps exécutif, les juges ont un important rôle à jouer dans l'ensemble du régime, mais ils peuvent eux aussi devenir trop puissants. Notamment, la revitalisation de l'assemblée législative rend plus difficile la présentation des tribunaux comme étant le seul moyen de contrôle viable sur un corps exécutif au pouvoir par ailleurs illimité et permet ainsi un équilibre plus sain parmi les trois ordres. Certes, les juges doivent protéger les droits contre l'excès démocratique en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés. Mais si l'excès démocratique (comme la dictature exécutive) devient peu probable en raison de freins et de contrepoids pertinents au sein des corps exécutifs et législatifs et entre eux, les causes fondées sur la Charte soulèveront alors généralement des désaccords raisonnables sur la base de perspectives différentes plutôt que de violations inacceptables des droits (Knopff et Morton, 1992, 144-51; Morton et Knopff, 2000, 34-37). En effet, plusieurs des principaux commentateurs croient que cela a été le cas même à l'époque de la domination excessive du corps exécutif (Hiebert, 2004, surtout le ch. 2; Roach, 2001, surtout le ch. 12; Russell, 1983, 43-44). Après tout, les juges eux-mêmes reflètent et reproduisent souvent ces mêmes désaccords en dehors du tribunal. Nos décideurs judiciaires exercent un important frein sur leurs homologues des autres ordres, mais, si l'ensemble du régime doit être proprement équilibré, ils doivent être freinés et surveillés en retour. Deux éléments de supervision et de contrainte méritent une attention particulière : les nominations judiciaires et la « clause nonobstant » de la Charte.

DES JUGES ÉLUS PLUTÔT QUE NOMMÉS – LA RÉFORME DES NOMINATIONS AUX TRIBUNAUX

Personne ne doute que la Cour suprême du Canada, le tribunal de dernière instance, est fondamentalement un organe qui prend des décisions politiques. Puisque les parties qui comparaissent devant le tribunal ont déjà

comparu devant un tribunal de première instance et devant au moins un tribunal d'appel, ce dernier tribunal d'appel sert moins à déterminer quelle partie a gain de cause qu'à résoudre d'importantes question d'ambiguïté juridique : c'est-à-dire « légiférer » en choisissant péremptoirement entre des interprétations contradictoires de la loi en cause (Archer *et al.*, 1999, 326–90). C'est pourquoi la Cour refuse d'entendre des causes qui ne soulèvent aucune question d'interprétation fondamentale, peu importe l'ampleur de l'intérêt personnel des parties, et pourquoi elle entend des causes apparemment dérisoires lorsque surgissent des questions fondamentales en matière de politique juridique (330–32). Lorsque la Cour est saisie de questions d'ordre juridique qui demandent que l'on tranche entre des interprétations plausibles du droit constitutionnel, plus difficile à modifier par le corps législatif, le rôle du corps judiciaire dans l'établissement des politiques devient encore plus important (336–38).

Le Canada n'est pas seul à connaître une judiciarisation des politiques publiques; les tribunaux de grande instance partout dans le monde ont fait des gains importants en ce qui concerne le pouvoir de formuler des politiques au cours des dernières décennies (Hirshl, 2004; Ginsburg, 2003; Stone-Sweet, 2004, 2000; Morton et Knopff, 2000; Epp, 1996). Cependant, le Canada accuse un certain retard par rapport à d'autres pays où le mécanisme de nomination des juges aux tribunaux de grande instance reflète mieux leur important pouvoir d'élaboration des politiques. Par exemple, aux États-Unis et dans plusieurs pays d'Europe, le pouvoir de nomination est partagé entre le corps exécutif et une chambre législative ou plus (Morton, 2004, 2). Dans les régimes fédéraux, la participation d'une chambre haute fédérale assure une certaine contribution régionale au processus de nomination (2). Dans certains cas, où le rôle d'élaboration des politiques du corps judiciaire est encore plus reconnu, les juges nommés aux tribunaux constitutionnels sont choisis parmi des candidats du gouvernement et de l'opposition (2). Au Canada, à titre de comparaison, les nominations à la Cour suprême relèvent, à toute fin pratique, d'une seule personne, qui rassemble d'ores et déjà trop de pouvoir : le premier ministre.

La juge en chef McLachlin a récemment réitéré sa position voulant que le système de nomination par le Premier ministre constitue le meilleur

moyen de prévenir la « politisation » des nominations à la magistrature (Cordon, 2006 [en ligne]). Toutefois, comme l'on fait remarquer bon nombre d'observateurs, le système de nomination par le premier ministre est entièrement politisé, et marqué par d'importantes manœuvres de couloir. (Morton, 2004, 3). La question n'est pas de savoir si la politique empiètera sur le processus de nomination, mais si les nominations se feront dans le cadre d'un processus public approprié ou à l'abri du regard du public. Même des juges de la Cour suprême à la retraite (Ziegel, 1999, 3) se sont ralliés au cours des dernières années à l'opinion de Jacob Ziegel, l'un des observateurs les plus réputés de notre système de nominations judiciaires, voulant que « la majorité des juristes ainsi que la plupart des études commandées par des organismes publics ont été unanimes dans leurs conclusions : le régime actuel de nomination est incompatible avec une Constitution fédérale de type démocratique, régie par la primauté du droit et intégrant une Charte qui compte parmi les plus libérales de l'hémisphère occidental » (19). En 2004, le Comité fédéral de la justice a étudié des propositions visant à réformer le processus de nomination, mais malgré des rapports dissidents déposés par tous les partis d'opposition, il a seulement recommandé qu'un comité multipartite de nomination propose des candidats qui seront nommés par le premier ministre et que le ministre de la Justice ou le président du comité de nomination défende la nomination devant la Commission de la Chambre des communes une fois la décision prise. (Morton, à paraître). Les candidats ne seraient pas soumis à des audiences publiques d'approbation ou à un interrogatoire public comme c'est le cas en Afrique du Sud.

Il est important de noter que même le premier ministre Paul Martin, dont la majorité libérale siégeant au Comité de la justice a produit ces recommandations insipides en 2004, les considérait « trop timides et insignifiantes et il a demandé une plus grande participation du Parlement » (Morton, à paraître). Nous sommes d'accord avec lui. L'important travail commencé par le Comité de la justice en 2004 doit continuer et sa portée doit être élargie afin que le Canada s'aligne sur les normes et les pratiques émergentes des autres démocraties libérales avancées dotées de tribunaux compétents en matière décisionnelle. Il faudrait étudier tout particulière-

ment la possibilité de mettre sur pied un comité parlementaire (peut-être un comité mixte du Sénat et des Communes) qui tiendrait des audiences précédant les nominations ou des audiences d'approbation*.

Nous pourrions également réexaminer la manière dont nous nommons les juges des cours d'appel provinciales. Bien que les hautes cours relèvent des provinces, leurs juges sont actuellement nommés par le gouvernement fédéral. Le Canada est l'une des quatre fédérations dans le monde dont le gouvernement central nomme les juges des provinces ou des États (Morton, à paraître). Le fait de confier aux provinces le pouvoir de nomination aux cours d'appel provinciales aurait sûrement comme effet de diversifier la « réserve de talents » susceptibles d'être nommés à la Cour suprême. Cette réforme suppose qu'on recoure au processus politique le plus risqué et le plus difficile qui soit, la révision de la Constitution, mais si le gouvernement était prêt à céder ce pouvoir, les provinces l'accepteraient.

NONOBTANT LES DÉTRACTEURS : UTILISONS LA DISPOSITION DE DÉROGATION

La disposition de dérogation fait partie de la Charte des droits et libertés (al. 33). Elle a fait partie intégrante des compromis qui ont rendu les réformes constitutionnelles de 1982 possibles. Sans elle, il n'y aurait pas de Charte. Elle avait l'appui des premiers ministres provinciaux tant de gauche (par exemple, le premier ministre de la Saskatchewan, M. Blakeney, du NPD) que de droite (le premier ministre de l'Alberta, M. Lougheed, du Parti progressiste-conservateur). L'objet de la disposition était d'éviter que « les politiques publiques soient dictées ou déterminées par des non-élus » (Propos de M. Lougheed, extraits de Morton, 2003, 26), ou « que les tribunaux participent activement aux décisions essentiellement politiques » (Propos de M. Blakeney, extraits de Morton, 26) ou « pour assurer que les assemblées législatives, plutôt que les juges, aient le dernier mot en

-
- * Un premier pas dans cette direction a été fait par le nouveau gouvernement conservateur lorsque des audiences du Comité spécial chargé d'étudier la nomination d'un candidat à la Cour suprême du Canada ont été tenues le 27 février 2006 pour étudier la nomination du juge Marshall Rothstein à la Cour suprême.

matière de politiques publiques importantes » (propos de Jean Chrétien, ministre fédéral de la Justice, extraits de Morton, 26). Bref, la nécessité de la disposition de dérogation était fondée sur le fait que l'on reconnaissait généralement que les droits conférés par la Charte allaient donner lieu à des désaccords raisonnables qui se réduisent à des choix politiques. La disposition – qui a eu des précédents dans la Déclaration canadienne des droits (1960) et plusieurs autres déclarations des droits provinciales – reflétait l'idée que les juges sont des êtres humains, dont les décisions ne sont pas infaillibles, et qui ont souvent des désaccords entre eux qui traduisent les désaccords législatifs. Dans cette optique, on ne comprend pas très bien pourquoi une minorité à l'assemblée législative peut avoir gain de cause simplement parce qu'elle a pu gagner l'appui de un ou deux juges de plus que la majorité.

Si raisonnables que soient ces opinions de départ, nous ne pouvons ignorer le fait que la disposition de dérogation est en quelque sorte tombée en désuétude, voire dans le discrédit (Manfredi, 2001, 4–5). La remise sur pied de nos assemblées législatives décrite ci-dessus fait sans doute partie des gestes à poser pour renouveler la légitimité de l'utilisation occasionnelle de la disposition de dérogation dans le cadre du dialogue en cours en matière de politiques entre les ordres du gouvernement. Il faut cependant tenir compte de la proposition élaborée au départ par le député conservateur Scott Reid (Reid, 1996) et défendue plus tard par le juriste (maintenant député en Alberta) Ted Morton (Morton, 2003). Reid et Morton proposent de démocratiser la disposition de dérogation en soumettant l'approbation ou le refus de son utilisation à un référendum. Même le renouvellement des assemblées législatives risque de ne pas leur accorder le niveau de légitimité et de confiance publique dont jouissent les tribunaux. Si tel était le cas, la solution consisterait à transférer le contrôle ultime de la disposition de dérogation à « la seule institution qui commande plus le respect que les tribunaux : la population elle-même » (Reid, 1996, 186).

Selon cette proposition, une « décision concernant l'utilisation de la disposition de dérogation serait soumise à un référendum provincial à la date qui conviendra le mieux », et généralement en même temps que des élections, où l'on demandera aux gens « de choisir entre la politique des

tribunaux ou celle du gouvernement, ou même de choisir un compromis » (Morton, 2003, 29). Le processus aurait plus d'efficacité si les assemblées législatives évitaient d'utiliser la disposition de manière préventive, sauf si les tribunaux invalidaient une loi jugée inconstitutionnelle. Dans un tel cas, l'assemblée législative intervient d'abord sans avoir recours à la disposition de dérogation, pour laisser la latitude nécessaire aux tribunaux de réagir. Si la réaction des tribunaux est négative et si le gouvernement est suffisamment convaincu, la loi est remise en vigueur et assortie d'une exemption qui sera soumise à la décision ultime du peuple. D'ailleurs, même si l'exemption est confirmée, elle demeure assujettie à la limite de cinq ans en vigueur. Il ne s'agit pas d'une domination du corps législatif ni de la suprématie du corps judiciaire, ni même d'une volonté populiste mal avisée (le peuple ayant à choisir parmi des politiques dont ont débattu mûrement d'autres institutions). En fait, il s'agit d'une forme de dialogue public approfondi et bien équilibré. L'Alberta a failli adopter cette proposition en 1999 (Morton, 2003, 29). Il est grand temps que les deux échelons du gouvernement la prennent en considération.

DE RETOUR SUR LA BONNE VOIE : VERS L'AVANT

En résumé, le rétablissement de l'équilibre des relations entre les corps exécutif, judiciaire et législatif du gouvernement du Canada demande le renforcement des assemblées législatives et la restriction du pouvoir grandissant des corps exécutif et judiciaire. À cette fin, nous formulons les recommandations suivantes :

- ✻ exercer un meilleur contrôle du corps exécutif en renforçant le bicaméralisme du Parlement, plus particulièrement en démocratisant le Sénat (élection des sénateurs);
- ✻ renforcer le pouvoir des comités parlementaires et législatifs en leur permettant de participer plus tôt au processus législatif, en assurant à leurs membres (en particulier aux présidents élus) un mandat plus ferme, et

en leur offrant les ressources (budget, personnel, capacité de recherche) requises pour exercer efficacement ces pouvoirs;

- ✳️ mettre en œuvre un processus d'audience publique précédant les nominations ou l'approbation des nominations à la Cour suprême dirigé par un comité parlementaire afin de rendre les nominations transparentes et mieux équilibrées;
- ✳️ chercher à faire amender la Constitution pour déplacer le pouvoir de nomination des juges aux cours d'appel provinciales du gouvernement fédéral vers les gouvernements provinciaux;
- ✳️ reconnaître que la disposition de dérogation est une composante légitime et nécessaire de notre Constitution et favoriser son recours en précisant et en démocratisant son utilisation.

UN GOUVERNEMENT ÉQUILIBRÉ – QU'EST-CE QUE LE RÉÉQUILIBRAGE DE LA FÉDÉRATION SIGNIFIE POUR VOUS ET VOTRE FAMILLE?

Vous-même, votre famille et votre communauté ne tireront que des avantages d'une fédération plus forte et mieux équilibrée. Certains avantages seront directs et pratiques : meilleurs soins de santé, meilleure éducation, meilleurs services de garde et meilleurs services sociaux offerts à moindre coût parce que les gouvernements provinciaux se libéreraient des contraintes du gouvernement fédéral et seraient mieux en mesure de répondre aux priorités de leurs citoyens.

D'autres avantages pourraient n'apparaître qu'au moment du scrutin, et même plus rarement. Une fois que la division des responsabilités constitutionnelles sera rétablie et que les responsabilités hiérarchiques seront précisées, vous saurez qui féliciter lorsque les politiques progressent et qui blâmer lorsqu'elles régressent.

Quoi qu'il en soit, vous n'aurez plus à vous soucier de l'avenir de la fédération une fois que les provinces et les territoires commenceront à tisser une toile solide de protocoles d'entente pour établir des ponts qui les mèneront vers un objectif commun.

Vous n'aurez plus à craindre les menaces extérieures. Un gouvernement fédéral conscient de ses responsabilités constitutionnelles garantira la protection du pays et rétablira sa crédibilité sur la scène mondiale.

4 LA VOIE À SUIVRE

À LA RECHERCHE DE LA PROSPÉRITÉ

Dans le deuxième document de la série *Un Canada fort et prospère*, nous proposons des politiques afin de réaliser notre vision qui consiste à donner aux Canadiens la meilleure qualité de vie qui soit. Dans le présent document, nous proposons des approches visant à réaliser un objectif tout aussi important : faire du Canada la fédération démocratique la plus à l'écoute de ses citoyens au monde. Nous pouvons y arriver en accroissant la transparence et en renforçant l'obligation de rendre des comptes de nos ministères et de nos organismes gouvernementaux, en rehaussant la position des citoyens par rapport aux gouvernements, en renforçant nos infrastructures démocratiques et en rééquilibrant la fédération.

Toutefois, notre vision d'un *Canada fort et prospère* insiste également pour que nous parvenions à avoir le meilleur rendement économique au monde. Et nous pouvons y arriver – ce qui garantirait notre capacité concurrentielle sur la scène mondiale, les emplois et les revenus de nos citoyens et notre qualité de vie élevée. Comme nous avons pu le constater dans le présent document, il est possible de faire des gains lorsque le gouvernement renonce à ses vieilles hypothèses paternalistes et remet la liberté de choix – ainsi que la responsabilité – entre les mains des citoyens du Canada. Là encore, nous réalisons que le « rééquilibrage » constitue une partie essentielle du programme : dans ce cas, il faudrait rétablir l'équilibre entre la partie de notre richesse nationale qui se retrouve entre les mains du gouvernement, actuellement environ 40 % du PIB, et ce qui reste aux Canadiens, aux familles, aux entreprises et aux organisations de la société civile à dépenser, à économiser ou à investir comme bon leur semble. Nous aborderons les politiques visant à améliorer considérablement le rendement économique du Canada dans le quatrième document de la série.

Si les Canadiens et leurs dirigeants partagent notre vision et adoptent ces politiques, nous pourrions nous attendre à avoir la meilleure qualité de vie, la meilleure gouvernance et l'économie la plus productive des pays industrialisés. De telles réalisations ne peuvent qu'élever la position du Canada en tant que citoyen modèle et chef de file mondial. Le cinquième et dernier document de la série sera axé principalement sur l'atteinte de cet objectif et l'exercice d'une influence internationale renouvelée.

Nous terminons en renouvelant notre invitation à vous joindre à nous pour proposer de nouvelles idées et préciser les politiques présentées dans le ce document et dans ceux à venir – des politiques qui feront du Canada, à tous les égards, un pays vraiment fort et prospère.

BIBLIOGRAPHIE

- Affaires indiennes et du Nord Canada, *Une relation à redéfinir*, 2004. <www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/rpt/rel_f.html>.
- Agence du revenu du Canada, *Énoncé de politique, Activités politiques, Numéro de référence CPS-022*, 2003. <www.cra-arc.gc.ca/tax/charities/policy/cps/cps-022-f.html>.
- Allan, T.R.S., *Law, Liberty and Justice: The Legal Foundations of British Constitutionalism*, Clarendon Press, 1993.
- Allard, Jean R., *The Rebirth of Big Bear's People: The Road to Freedom*, Frontier Centre for Public Policy, 2002.
- Archer, Keith, Roger Gibbins, Rainer Knopff, et Leslie Pal, *Parameters of Power: Canada's Political Institutions*, 2e édition, Thompson Nelson, 1999.
- Assemblée des citoyens de Colombie-Britannique sur la réforme électorale, *Droop Quota (Formula)*, 2004. <www.citizensassembly.bc.ca/public/learning_resources/glossary/2004/csharman-10_0412141107-017>.
- Bach, Stanley, *Platypus and Parliament: The Australian Senate in Theory and Practice*, Department of the Senate Parliament House, 2003.
- Blumenthal, Sidney, *Rise of the Counter Establishment: From Conservative Ideology to Political Power*, HarperCollins Canada, 1988.
- Bouliane, Valmond, Gaston Deschênes, Réjean Pelletier et Mathieu Proulx, « Les commissions parlementaires au Québec et en Ontario: Partie I : Structure et Organisations », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 19, no 1, printemps 1996, p. 25–30. <www.parl.gc.ca/Infoparl/francais/issue.htm?param=156&art=1063>.
- Boyer, J. Patrick, *Direct Democracy in Canada: The History and Future of Referendums*, Dundurn, 1992.
- Brodie, Ian, « Interest Group Litigation and the Embedded State: Canada's Court Challenges Program », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 34, no 2, juin 2001, p. 357–76.

- Brodie, Ian, *Friends of the Court: The Privileging of Interest Group Litigants in Canada*, State University of New York Press, 2002.
- Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada*, avril 1998.
- Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada*, novembre 2003.
- Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada*, novembre 2005.
- Carpay, John, « A Voice for Freedom in Canada's Courts », *Fraser Forum*, décembre 2005/janvier 2006, p. 15–16. <www.fraserinstitute.ca/admin/books/chapterfiles/Dec05ffCarpay.pdf#>.
- CBC News Online, *Indepth: Canadian Government—Canada and Public Inquiries*, 2004. <www.cbc.ca/news/background/cdngovernment/inquiries.html>.
- Chambre des communes, Canada, *Règlement de la Chambre des communes*, 30 juin 2005. <www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-e.htm>.
- Clemens, Jason, Jonathan Hayes, Mark Mullins, Niels Veldhuis et Christopher Glover, *Government Failure in Canada, 2005 Report: A Review of the Auditor General's Reports, 1992-2005*, Public Policy Sources 86, The Fraser Institute, 2005. <www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=800>.
- Commission Gomery, (Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires), *Qui est responsable? Rapport, Phase 1*, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 2005.
- Commission Gomery, (Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires), *Rétablir l'imputabilité : Recommandations*, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 2006.
- Conseil des premiers ministres de l'Atlantique, *Entente sur les marchés publics de l'Atlantique. Protocole d'entente sur la réduction des barrières commerciales interprovinciales concernant les marchés publics*, 1996. <www.bids.ca/apa_fr.pdf>.

- Conseil des premiers ministres de l'Atlantique, *Protocole d'entente sur la coopération au Canada atlantique*, 2000. <www.cap-cpma.ca/images/pdf/eng/capmou.pdf>.
- Cordon, Sandra, « McLachlin Backs Appointment Process », *The Globe and Mail*, 4 février 2006, p. A12.
- Dawson, MacGregor R., W.F. Dawson et Norman Ward, *Democratic Government in Canada*, University of Toronto Press, 1989.
- Dickerson, Mark O. et Thomas Flanagan, *An Introduction to Government and Politics: A Conceptual Approach*, 7e édition, Thompson Nelson, 2006.
- Directeur général des élections du Canada, *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 36e élection générale*, 1997. <www.elections.ca/gen/rep/ceo/ceoreport_f.pdf>.
- Directeur général des élections du Canada, *Trente-septième élection générale 2000. Résultats officiels du scrutin*, 2000. <www.elections.ca/gen/rep/re2/SynopsisPart1_f.pdf>.
- Dobell, Peter, « The Obstacles to Empowering MPs and MLAs and What It Would Take to Empower Them », in Gordon Gibson, éd., *Fixing Canadian Democracy*, The Fraser Institute, 2003, p. 83–95.
- Docherty, David C., « Could the Rebels Find A Cause? House of Commons Reform in the Chrétien Era », *Review of Constitutional Studies*, vol. 9, no 1–2, 2004, p. 283–302.
- Docherty, David C. et Stephen White, « Parliamentary Democracy in Canada », *Parliamentary Affairs*, vol. 57, no 3, 2004, p. 613–29.
- Eagles, Munroe, Harold Jansen, Anthony Sayers et Lisa Young, « Financing Federal Nomination Contests in Canada—An Overview of the 2004 Experience », Article présenté à l'Assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, London, Ontario, 2005. <www.partyfinance.ca/publications/Nominations.pdf>.
- Élections Colombie-Britannique, *Guide to the Initiative Process*, 2002. <www.elections.bc.ca/guidebooks/869.pdf et www.elections.bc.ca/init/i_guide.html>.
- Élections Colombie-Britannique, *Report of the Chief Electoral Officer on the Recall Process in British Columbia*, 2003. <www.elections.bc.ca/rpt/rclrpt03.pdf>.

- Élections Colombie-Britannique, *Statement of Votes: Referendum on Electoral Reform*, 17 mai 2005. <www.elections.bc.ca/elections/sov05/refSOV05/SOV-Refcomplete.pdf>.
- Élections Canada, *Réforme électorale de 2003 – Financement politique*, 2003. <www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=major&dir=re3&lang=f&textonly=false>.
- Élections Canada, « Le directeur général des élections annonce l'application de la décision de la Cour suprême sur les tiers », Communiqué de presse, 2004. <<http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=may1804&dir=pre&lang=f&textonly=false>>.
- Élections Île-du-Prince-Édouard, *Plebiscite on Mixed Member Proportional Representation System—Official Results*, 2005. <www.electionspei.ca/plebiscites/pr/results/detailed/index.php>.
- Epp, Charles R., *The Rights Revolution*, University of Chicago Press, 1998.
- Farrell, David M., *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Palgrave, 2001.
- Flanagan, Tom, « Alternative Vote: An Electoral System for Canada », *Inroads: The Canadian Journal of Opinion*, no 7, 1998, p. 73–78.
- Flanagan, Tom, *First Nations? Second Thoughts*, McGill-Queen's University Press, 2000.
- Flanagan, Tom et Christopher Alcantara, *Individual Property Rights on Canadian Indian Reserves*, Public Policy Source 60, The Fraser Institute, 2002. <www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/property-rights.pdf>.
- Fossedal, Gregory A., *Direct Democracy in Switzerland*, Transaction, 2002.
- Gibson, Gordon, *Report on the Constitution of the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Citizen's Assembly on Democratic Reform, 2002. <www.citizensassembly.bc.ca/resources/gibson_report.pdf>.
- Ginsburg, Tom, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, 2003.
- Gouvernement du Canada, Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens. Rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information*, juin 2002. <www.atirtf-geai.gc.ca/accessReport-f.pdf>.
- Greene, Ian, Carl Baar, Peter McCormick, George Szablowski et Martin Thomas, *Final Appeal: Decision-Making in Canadian Courts of Appeal*, Lorimar, 1998.

- Griffiths, Rudyard et Greg Lyle, « Why Young People Don't Vote », *National Post*, 13 décembre 2005. <www.thedemocracyproject.ca/holding/why-young-people-don2019t-vote>.
- Hamilton, Alexander, James Madison et John Jay, *The Federalist Papers*, Bantam Dell, 2003 [1787].
- Harris, K., « New Law “Flawed”—Whistleblower Claims: Measures Won't Protect Civil Servants », *Edmonton Sun*, 2 novembre 2005, p. 31.
- Hiebert, Janet L., *Charter Conflicts: What Is Parliament's Role?*, McGill-Queens University Press, 2004.
- Hirschl, Ran, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of New Institutionalism*, Harvard University Press, 2004.
- Hyndman, N., and R. Anderson, « The Use of Performance Information in External Reporting: An Empirical Study of UK Executive Agencies », *Financial Accountability and Management*, no 11, 1er février 1995, p. 1–17.
- Kaufmann, D. et P. Siegelbaum, « Privatization and Corruption in the Transition », *Journal of International Affairs*, no 50, 1997, p. 419–49.
- Kheiriddin, Tasha et Adam Daifallah, *Rescuing Canada's Right: Blueprint for a Conservative Revolution*, John Wiley & Sons Canada, 2005.
- Knopff, Rainer et F.L. Morton, *Charter Politics*, Nelson Canada, 1992.
- Laghi, Brian, « Harper Plan for Elected Senate gets Major Boost: New Brunswick's Lord Says He'll Hold Vote If Tory Leader Defeats Martin on June 28 », *The Globe and Mail*, 17 juin 2004, p. A1.
- Locke, John, *The Second Treatise of Government*, C.B. Macpherson, éd., Hackett, 1980 [1690].
- Lortie, Pierre, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1991.
- Mackie, Richard, « Runciman Urges Election of Senators », *The Globe and Mail*, 30 avril 2004, p. A7.
- Manfredi, Christopher P., *Judicial Power and the Charter: Canada and the Paradox of Liberal Constitutionalism*, 2e édition, Oxford University Press, 2001.
- Manfredi, Christopher, « Strategic Litigation and Policy Reform: Costs and Benefits », *Fraser Forum*, décembre 2005/janvier 2006, p. 9–10. <www.fraserinstitute.ca/admin/books/chapterfiles/Dec05ffManfredi.pdf#>.

- Manning, Preston, *Think Big: My Adventures in Life and Democracy*, McClelland & Stewart, 2002.
- Manning, Preston, « Give Canada a Chance », Discours présenté à la Toronto Roundtable on Democratic Infrastructure le 17 septembre 2005. <www.manningcentre.ca>.
- Marquis, Pierre, *Les référendums au Canada : les conséquences d'un processus décisionnel populiste pour la démocratie représentative*, 1993. <www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp328-f.htm>.
- Mendelsohn, Matthew, and Andrew Parkin, « Introducing Direct Democracy in Canada », *Choices: Strengthening Canadian Democracy*, vol. 7, no 5, juin 2001, p. 3-38. <www.irpp.org/choices/archive/vol7no5.pdf>.
- Milner, Henry, *Civic Literacy in Comparative Context: Why Canadians Should be Concerned*, IRPP Policy Matters 2, 2, Institute for Research on Public Policy, 2001.
- Milner, Henry, *First Past the Post? Progress Report on Electoral Reform Initiatives in Canadian Provinces*, IRPP Policy Matters 5, 9, Institute for Research on Public Policy, 2004.
- Milner, Henry, *Fixing Canada's Unfixed Election Dates: A "Political Season" to Reduce the Democratic Deficit*, IRPP Policy Matters 6, 6, Institute for Research on Public Policy, 2005.
- Ministère d'État aux Relations intergouvernementales de la Colombie-Britannique, *Quebec and British Columbia Sign Agreement on Francophone Affairs*, Communiqué de presse, 23 novembre 2005. <www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2005-2009/2005OTP0135-001080.htm>.
- Ministère de l'exécutif des Territoires du nord-ouest, *Northwest Territories-Alberta Memorandum of Understanding for Cooperation and Development*, 2003. <www.executive.gov.nt.ca/documents/AlbertaMOU-2003.pdf>.
- Ministère de la Justice du Canada, *A Comprehensive Framework for Access to Information Reform: A Discussion Paper*, avril 2005.
- Ministère des Finances du Canada, *Le plan budgétaire de 2005*, 2005. <www.fin.gc.ca/budget05/pdf/bp2005f.pdf>.

- Ministère des Relations internationales et intergouvernementales de l'Alberta, *Memorandum of Understanding: Alberta/British Columbia Partnership on Child Welfare*, 2003. <[www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/pdfs/\(4.2.1.5\)%20AB-BC%20Child_Welfare_MOU.pdf](http://www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/pdfs/(4.2.1.5)%20AB-BC%20Child_Welfare_MOU.pdf)>.
- Ministère des Relations internationales et intergouvernementales de l'Alberta, *Alberta-British Columbia Memorandum of Understanding: Environmental Cooperation and Harmonization*, 2004. <www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/Environmental_Cooperation_MOU.pdf>.
- Ministère des Relations internationales et intergouvernementales de l'Alberta, *British Columbia-Alberta Memorandum of Understanding: Bilateral Water Management Agreement Negotiations*, 2005. <www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/WaterManagementNegotiatingMOU_March22005_FINAL.pdf>.
- Morton, F.L., « Can Judicial Supremacy Be Stopped? », *Policy Options*, octobre 2003, p. 25–29.
- Morton, F.L., « Reforming the Judicial Appointment Process for the Supreme Court of Canada », Présentation devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, Ottawa, 1er avril 2004.
- Morton F.L., « Judicial Appointments in Post-Charter Canada: A System in Transition », in Kate Malleson et Peter H. Russell, éd., *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from Around the World*, University of Toronto Press, à paraître.
- Morton, F.L. et Rainer Knopff, *The Charter Revolution and the Court Party*, Broadview Press, 2000.
- Mullins, Mark, *Accounting for Gomery: The Money Links between the Federal Government, Political Parties, and Private Interests*, Fraser Institute Digital Publication, juillet 2005. <www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=777>.
- O'Neal, Brian, *Les systèmes électoraux*, Service d'information et de recherche parlementaires, Ottawa, 1993. <www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp334-f.htm>.

- Organisation pour la coopération et le développement économiques (OECD), *Public Sector Transparency and the International Investor*, 2003.
- Owens, Dennis, *The Search for Aboriginal Property Rights*, Frontier Centre for Public Policy, 2000. <www.fcpp.org/policy_series/aboriginal_policy_rights.html>.
- Owens, Dennis, *Deconstructing the Aboriginal Problem*, Frontier Centre for Public Policy, 2002. <www.fcpp.org/main/publication_detail.php?PubID=170>.
- Parti conservateur du Canada, *Changeons pour vrai. Programme électoral du Parti conservateur du Canada 2006*. <<http://www.conservative.ca/media/20060113-Platform-f.pdf>>.
- Piott, Steven L., *Giving Voters a Voice: The Origins of the Initiative and Referendum in America*, University of Missouri Press, 2003.
- Programme de contestation judiciaire du Canada, *Rapport annuel 2004-2005*, 2005. <www.ccppcj.ca/documents/Rapport-Annuel-2004-2005.pdf>.
- Projet ACE, *Citizens' Initiatives*, 2004. Disponible en ligne à focus.aceproject.org/direct-democracy/citizen-initiatives (visité le 26 octobre 2004).
- Reid, John, *Rapport annuel du Commissaire à l'information 2000-2001*, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001. <www.infocom.gc.ca/reports/2000-2001-f.asp>.
- Reid, John, *Réponse au rapport du groupe d'étude de l'accès à l'information*, Rapport spécial au Parlement, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002. <www.infocom.gc.ca/reports/2002special-f.asp>.
- Reid, John, *Rapport annuel du Commissaire à l'information 2004-2005*, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005. <www.infocom.gc.ca/reports/2004-2005-f.asp>.
- Reid, Scott, « Penumbras for the People: Placing Judicial Supremacy under Popular Control », in Anthony A. Peacock, éd., *Rethinking the Constitution: Perspectives on Canadian Constitutional Reform, Interpretation and Theory*, Oxford University Press, 1996, p. 186-213.
- Reid, Scott, « The Road to Electoral Reform », *Canadian Parliamentary Review*, vol. 28, no 3, automne 2005, p. 4-8.

- Reynolds, Andrew, *First Past the Post—Advantages*, ACE Project, 1998. <www.aceproject.org/main/english/es/esd01a.htm>.
- Reynolds, Andrew et Ben Reilly, *MPP—Disadvantages*, ACE Project, 1997. <www.aceproject.org/main/english/es/esf03b.htm>.
- Ritter, J., « Know Thine Enemy: Information and Democratic Foreign Policy », in B. Finel et K. Lord, éd., *Power and Conflict in the Age of Transparency*, St. Martin's Press, 2000, p. 339–61.
- Roach, Kent, *The Supreme Court on Trial: Judicial Activism or Democratic Dialogue?*, Irwin Law, 2001.
- Russell, Peter H., « The Political Purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *Canadian Bar Review*, no 61, 1983, p. 30–54.
- Saskatchewan Justice, *The Referendum and Plebiscite Act*, 2005. <www.saskjustice.gov.sk.ca/legislation/summaries/referendumact.shtml>.
- Saunders, Cheryl, « The Australian Republic: Act I », in F. Leslie Seidle et David C. Docherty, éd., *Reforming Parliamentary Democracy*, McGill-Queens University Press, 2003, p. 56–82.
- Savoie, Donald J., *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, University of Toronto Press, 1999.
- Sayers, Anthony M., et Lisa Young, *Election Campaign and Party Financing in Canada*, Democratic Audit of Australia, Australian National University, 2004. <arts.anu.edu.au/democraticaudit/papers/20040908_sayers_young_elect_finance.pdf>.
- Services d'information du Manitoba, *Le Manitoba et le Nouveau Brunswick signent une entente de coopération*, Communiqué de presse, 23 janvier 2002. <www.gov.mb.ca/chc/press/top/2002/01/2002-01-23-02.html.fr>.
- Shugart, Matthew Soberg et Martin P. Wattenberg, éd., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, 2001.
- Siegle, J.T., « Democratization and Economic Growth: The Contribution of Accountability Institutions », Thèse de doctorat, School of Public Affairs, University of Maryland, 2001.
- Simpson, Jeffery, *Friendly Dictatorship: Reflections on Canadian Democracy*, McClelland & Stewart, 2001.

- Smith, David E., *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press, 2003.
- Smith, Jennifer, « Debating Reform of Canada's Parliament », in F. Leslie Seidle and David C. Docherty, éd., *Reforming Parliamentary Democracy*, McGill-Queens University Press, 2003, p. 150–68.
- Sterling, Norman, « Recent Committee Reforms in Ontario », *Canadian Parliamentary Review*, vol. 23, no 2, été 2000, p. 6–10.
- Stone-Sweet, Alec, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, 2000.
- Stone-Sweet, Alec, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford University Press, 2004.
- Student Vote, *Student Vote 2004: Post-Election Analysis*, 2004. <www.studentvote.ca/pages.php?pageid=3>.
- Thompson, D., « Democratic Secrecy », *Political Science Quarterly*, vol. 114, no 2, 1999, p. 181–93.
- Transparency International, *Indice de perception de la corruption 2005*. <www.transparency.org/surveys/index.html#cpi> (visité le 2 mars 2006).
- Uhr, J., *Deliberative Democracy in Australia*, Cambridge University Press, 1998.
- Vander Ploeg, Casey, *Assembly '96: Summary Report*, Canada West Foundation, 1996. <[www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/\(Publications\)/7190EA588919D3EA87256BD100783092/\\$file/199701.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/(Publications)/7190EA588919D3EA87256BD100783092/$file/199701.pdf)>.
- Vander Ploeg, Casey, « Constituent Assemblies as Vehicles for Change », in Gordon Gibson, éd., *Fixing Canadian Democracy*, The Fraser Institute, 2003, p. 219–28.
- Vander Ploeg, Casey et Peter McCormick, *Meaningful Consultation: A Contradiction in Terms?*, Canada West Foundation, 1997. <[www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/\(Publications\)/4EEF79027424864887256BD30002D75E/\\$file/199712.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/(Publications)/4EEF79027424864887256BD30002D75E/$file/199712.pdf)>.
- Wooldridge, Adrian et John Micklethwait, *Right Nation*, Penguin, 2004.
- (-), « Gun Registry Costs \$2B, CBC Reports », *Toronto Star*, 14 février 2004, p. A6.