



***Pour un parlementarisme  
plus moderne et démocratique au  
Québec***

Mémoire présenté par  
le Conseil Central des syndicats nationaux  
du Saguenay-Lac-Saint-Jean (CSN)

dans le cadre de la consultation sur la réforme  
des institutions démocratiques

Novembre 2002

## INTRODUCTION

Abraham Lincoln définissait la démocratie comme étant « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Près d'un siècle plus tard, Churchill ironisait non sans justesse sur l'écart entre l'idéal de cette noble définition et la réalité en qualifiant la démocratie de « pire des systèmes à l'exception de tous les autres ». Mais lorsque l'écart est tel qu'il entraîne, comme c'est le cas actuellement, le cynisme et la désaffection d'un nombre croissant de citoyens à l'égard du politique, il y a lieu de s'inquiéter. Une réflexion critique sur le fonctionnement de nos institutions démocratiques n'est donc pas superflue dans le contexte présent.

Les griefs sont nombreux : comment ignorer, en effet, l'influence disproportionnée des pouvoirs financiers sur les élus, la soumission des députés à leur Parti plutôt qu'à leurs électeurs, les campagnes électorales où l'image l'emporte sur les idées, la manipulation sur l'information, l'obligation pour les défenseurs de l'environnement, les opposants à la pauvreté et à la mondialisation néo-libérale de descendre dans la rue faute de moyens de se faire entendre dans les parlements, les graves distorsions dans la représentativité permettant l'élection de gouvernements ne disposant pas de la majorité des voix, la sous-représentation des femmes dans les parlements, la mainmise du Premier ministre non seulement sur le pouvoir exécutif, mais sur l'assemblée législative et sur le processus de nomination des juges, etc.

La démocratie n'est pas un acquis : c'est le résultat d'une conquête des citoyens contre la tyrannie. Une démocratie vigoureuse repose sur les forces vives de la société civile et leur sentiment de participation au pouvoir. C'est pourquoi le Conseil central des syndicats nationaux du Saguenay-Lac-Saint-Jean

(CSN) accueille très favorablement la présente démarche des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques du Québec.

### **Quelques vicissitudes du parlementarisme britannique**

Le système politique canadien (et québécois) est fondé sur le parlementarisme britannique qui, historiquement, a été le résultat d'un compromis entre la monarchie absolue et la démocratie représentative. Ainsi, les chefs de l'État canadien et québécois sont officiellement le gouverneur général (au Canada) et le lieutenant-gouverneur (au Québec), représentants du monarque d'Angleterre. Bien que le pouvoir réel réside dans les parlements et au gouvernement, cette forme de parlementarisme présente un déficit démocratique sur le système républicain de type présidentiel. Par exemple, la séparation des pouvoirs y est peu significative car l'exécutif, dans la personne du Premier ministre, y exerce un contrôle démesuré du législatif et du judiciaire.

Contrairement au Président, le Premier ministre, chef du gouvernement, n'est pas élu au suffrage universel : député élu par les électeurs d'un seul comté, il est désigné par le parti détenant une majorité de sièges. De surcroît, le parlementarisme impose une discipline de parti beaucoup plus rigide que dans la tradition présidentielle, les représentants des citoyens du parti au pouvoir devant voter en bloc pour les initiatives de l'exécutif, ce qui réduit considérablement leur capacité de vraiment représenter leurs concitoyens. Enfin, le mode actuel de représentation ne favorise que le bipartisme, excluant d'emblée l'expression au sein des institutions de la diversité des intérêts et des courants d'idées de la société civile.

Il serait cependant possible, dans le régime constitutionnel actuel, d'apporter des améliorations permettant de corriger certains défauts de nos institutions. Nous en proposons quelques-unes.

## **1. Revitaliser le pouvoir législatif**

Les pouvoirs de l'exécutif doivent être redéfinis afin de favoriser une plus grande initiative du pouvoir législatif. Le Premier ministre est à toutes fins pratiques un « monarque élu », qui à la fois dirige l'exécutif (le Conseil des ministres), détermine le menu législatif et nomme les juges. Les représentants des citoyens se voient confinés à la fonction de « backbenchers » et paradoxalement comptent, il faut bien le reconnaître, parmi les citoyens jouissant de la moins grande liberté d'expression. Leur pouvoir d'initiative à l'Assemblée nationale est trop restreint et subordonné aux volontés du Conseil des ministres. Régulièrement, à cause de leur obligation de se plier à la discipline de parti sous peine d'expulsion de leur caucus, les députés entérinent des mesures déterminées unilatéralement par le pouvoir exécutif qui vont carrément à l'encontre de la volonté de la majorité de leurs électeurs.

En principe, le pouvoir législatif devrait être le plus important des trois pouvoirs, mais en pratique, le système parlementaire britannique le marginalise complètement. Ainsi, c'est le Conseil des ministres qui, par l'entremise de légistes et de fonctionnaires, rédige les lois et en force l'adoption à l'Assemblée nationale en s'appuyant sur la discipline de parti. Ajoutons à ceci qu'il est de plus en plus courant de formuler les lois en termes vagues qui en obligent la précision ultérieure dans des réglementations relevant exclusivement du Conseil de ministres. Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que le pouvoir législatif, dans le système parlementaire de type britannique, est sous la tutelle quasi complète de l'exécutif.

Or, une plus grande indépendance des députés à l'égard de l'exécutif permettrait à ces derniers de mieux représenter leurs concitoyens, et au gouvernement de mieux connaître et respecter les volontés de l'électorat. Par exemple, pour renforcer leur pouvoir d'initiative, les députés rassemblés collectivement devraient pouvoir déterminer le mandat de commissions parle-

mentaires en fonction de problèmes ou sujets d'intérêt qu'eux-mêmes auraient identifiés. Les députés devraient pouvoir lancer des consultations populaires dans leurs propres comtés sur des questions débattues en commission parlementaire ou à l'Assemblée nationale. Enfin, sauf sur les questions fondamentales prévues au programme de leur parti, les députés devraient pouvoir critiquer le gouvernement et même exprimer leur dissidence si les initiatives de ce dernier vont contre la volonté de leurs électeurs ou contre leur conscience. Une révision du partage des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif redonnerait aux électeurs, croyons-nous, une nouvelle confiance en leurs institutions.

Conséquemment, nous faisons les recommandations suivantes :

- Que l'on donne à l'assemblée législative le pouvoir légitime d'initier et d'adopter les lois en toute indépendance de l'exécutif ;
- Que le rôle du député soit revalorisé en fonction du principe que sa mission principale est de représenter les citoyens qui l'ont élu, et non de suivre servilement la ligne de son parti ;
- Que l'Assemblée nationale soit souveraine par rapport à l'exécutif en ce qui concerne le mandat et la composition de commissions parlementaires ;
- Que l'Assemblée nationale puisse exiger des redditions de compte de l'exécutif devant l'Assemblée ou devant ses commissions ;
- Qu'il soit possible pour l'Assemblée nationale de rejeter des projets de loi ou un budget issus de l'exécutif sans que cela n'entraîne automatiquement la démission du gouvernement.

## **2. Rendre le pouvoir exécutif imputable à toute la population**

Bien qu'il détienne l'essentiel du pouvoir politique, le Premier ministre n'a que très peu d'imputabilité démocratique : comment justifier, en effet, que le chef du gouvernement soit un député élu par les électeurs d'un seul comté ? À ce chapitre, les maires des municipalités, élus par l'ensemble des électeurs, ont davantage de légitimité que les premiers ministres du Québec et du Canada.

Les citoyens devraient pouvoir s'exprimer de façon distincte sur le choix du responsable des destinées du gouvernement et sur celui de leur député, généralement sélectionné pour ses qualités personnelles et sa capacité de représenter la population locale. Le député aussi bien que le Premier ministre y gagneraient en légitimité : le député serait choisi pour sa propre valeur et celle du programme du parti qu'il représente, et non pour les qualités de son chef, alors que le chef de l'exécutif, face à un pouvoir législatif plus autonome, disposerait d'un poids politique non négligeable, considérant qu'il serait élu par la majorité des électeurs.

Conséquemment, nous faisons les recommandations suivantes:

- Que l'élection du Premier ministre ait lieu au suffrage universel ;
- Que l'élection du Premier ministre exige l'appui de la majorité des électeurs et à cette fin, puisse faire l'objet d'un scrutin à deux tours.

## **3. Des élections à date fixe**

La tradition parlementaire actuelle oblige un gouvernement battu à l'Assemblée nationale sur un projet de loi important ou sur des propositions

de budget à démissionner, ce qui force la tenue d'élections générales. Cette responsabilité ministérielle à l'égard du Parlement est un des principaux incitatifs à la mainmise du Conseil des ministres sur le Parlement et à l'imposition de la discipline de parti aux députés.

Bien qu'en principe il s'agisse d'une prérogative du Lieutenant-gouverneur, dans les faits, c'est le Premier ministre qui détermine, à son gré, le moment du déclenchement d'une élection. Ce pouvoir, en plus de ceux dont il dispose déjà, confère au Premier ministre un contrôle quasi monopolistique peu compatible avec les exigences de la vie démocratique.

Si les élections avaient lieu à date fixe, cela éviterait les jeux tactiques (avancement ou retard des élections) et les manipulations de l'opinion publique qui entourent dans le système actuel le déclenchement des élections. Des élections à date fixe favoriseraient également l'autonomie des députés puisque le rejet d'une initiative ministérielle ne forcerait pas nécessairement la démission du gouvernement.

Conséquemment, nous recommandons :

- Une modification de la loi électorale du Québec prévoyant la tenue d'élections à date fixe.

#### **4. Un mode de scrutin proportionnel**

Le mode actuel de scrutin majoritaire uninominal à un tour constitue sans doute un des facteurs les plus négatifs quant à la représentativité du Parlement. Tout d'abord, parce qu'il permet à un parti ne disposant pas de la majorité des votes de former seul le gouvernement. Il rend même possible qu'un parti disposant de moins de voix que son principal adversaire de former le

gouvernement, c'est le cas présentement au Québec. Également, ce mode de scrutin enferme les citoyens qui ne veulent pas « perdre leur vote » dans un système bipartisan qui les empêche d'appuyer les idées de courants minoritaires : d'ailleurs, lorsque les citoyens s'expriment hors des canaux du bipartisme (comme c'est le cas présentement au Canada, où l'Ouest et le Québec privilégient des partis régionaux), la situation présente ne fait qu'encourager les divisions régionales tout en consacrant la pérennité de l'exercice du pouvoir par un seul parti. Rappelons que les libéraux fédéraux, qui disposent d'une majorité écrasante à la Chambre des Communes, n'ont eu que 41% des voix lors de l'élection de 1998. De plus, les courants minoritaires sans assises régionales, tels des mouvements ou partis environnementalistes, anti-pauvreté ou opposés à la globalisation, n'ont d'autres recours que de s'exprimer dans la rue, le système actuel rendant virtuellement impossible leur représentation au Parlement. Enfin, malgré certaines avancées, les femmes continuent d'être largement sous-représentées parmi la députation.

Un mode de représentation proportionnelle pourrait permettre de corriger ces distorsions majeures de notre système. Lequel choisir ? Nous croyons que cette question doit faire l'objet d'un débat approfondi.

Nous croyons que la réforme du scrutin devrait favoriser l'expression des divers courants de la société et leur inclusion dans les mécanismes de gouvernance. Un parti ne disposant pas de la majorité des voix ne devrait pas pouvoir gouverner seul, comme présentement.

La réforme de mode de scrutin devrait continuer de préserver une forme de représentation locale ou régionale.

Conséquemment, afin de mieux assurer une représentation proportionnelle des courants de pensée, des régions et des femmes dans notre vie politique et leur conciliation dans la gouvernance de l'État, nous proposons :



- Une réforme du mode de scrutin majoritaire uninominal en un mode de scrutin proportionnel.

## **5. Une décentralisation favorisant une meilleure représentation des régions**

La plupart des régions du Québec à l'extérieur de l'axe Québec-Montréal sont en crise : crise économique, démographique et politique. Au plan économique, les régions-ressources s'étiolent : on se contente d'y puiser des ressources premières dont la transformation demeure concentrée dans les grands centres. Sans compter que l'extraction de matières premières, grâce à la technologie, y est de moins en moins créatrice d'emplois : ainsi, au Saguenay, on produit deux fois plus d'aluminium qu'il y a vingt ans avec le tiers d'emplois en moins. Malgré les efforts des régions, la tendance à la centralisation de la transformation devient de plus en plus prononcée : les récents événements entourant le rapatriement par Agropur d'une usine de transformation laitière de Chambord, au Lac Saint-Jean en témoignent douloureusement. Les mouvements de concentration résultant de la mondialisation néolibérale de l'économie condamnent les régions, déjà durement frappées par le chômage et la pauvreté, au sous-développement chronique.

Au plan démographique, il n'est pas alarmiste d'affirmer que la situation est catastrophique. Les dernières décennies ont vu l'émigration massive des jeunes vers les grands centres, privant les régions du renouvellement de leur toute première ressource, leur population. En plus d'être la source de matière première pour les grands centres, les régions sont devenues leur principal fournisseur de « matière » humaine. À titre d'exemple, la région du Saguenay – Lac Saint-Jean a perdu, en trente ans, plus de 40 000 jeunes. On y constate une inversion de la pyramide d'âge qui se traduit par le vieillisse-

ment accéléré d'une communauté qui commandera de plus en plus de soins et de services sans la main-d'œuvre pour y répondre. De son côté l'État, loin de compenser pour le déficit démographique des régions périphériques, les pénalise encore plus en maintenant un système d'allocation de ressources (en santé et en éducation, notamment) au prorata de la population.

Enfin, la décroissance démographique a pour effet d'affaiblir le pouvoir de représentation politique des régions. On y révisé à la baisse le nombre de circonscriptions électorales et conséquemment, les régions disposent de moins en moins de représentants pour faire valoir leurs problèmes socio-économiques croissants.

Nous ne croyons pas que cette hémorragie cessera d'elle-même, même avec une économie plus prospère au plan national. La survie des régions nécessite une attention immédiate et urgente de l'État qui seul dispose des outils nécessaires pour renverser la vapeur. Il importe donc que la réforme de nos institutions politiques tienne compte de la problématique de la désintégration des régions.

Que faire ? Dans ce débat, certains favorisent une meilleure représentation des régions au Parlement alors que d'autres privilégient la décentralisation des pouvoirs vers les régions. Ce débat, croyons-nous, part d'un faux dilemme car ces deux orientations ne s'excluent pas mutuellement et peuvent répondre à des problèmes différents : d'une part, la nécessité que le poids des régions se fasse mieux sentir dans la discussion politique des grands enjeux de notre société, d'autre part, la pertinence d'une plus grande proximité de certains centres de décision avec les communautés concernées.

Au niveau des principes, le Conseil central des syndicats nationaux du Saguenay-Lac-Saint-Jean est favorable à une décentralisation politique et administrative importante vers les régions. Cette décentralisation ne doit pas

se faire tous azimuts et il faudra tenir compte de la nécessité du maintien d'un gouvernement national doté de pouvoirs significatifs. Des standards nationaux de qualité et de quantité des services devront être garantis au niveau national de même qu'une péréquation interrégionale qui assure équité et justice entre les diverses régions. Enfin, on devra prévoir des moyens de consultation permettant aux groupes représentatifs notamment, les organisations syndicales, les groupes communautaires, le patronat, les institutions, les groupes de femmes, de participer aux délibérations régionales.

Conséquemment, nous recommandons :

- La mise en marche par Québec et les régions d'un processus de décentralisation de responsabilités et des moyens appropriés.

## **CONCLUSION**

La réflexion sur nos institutions politiques a lieu dans un contexte de globalisation aveugle qui menace les fondements mêmes de la vie démocratique. La concentration sans précédent du pouvoir économique entre les mains de quelques grandes entreprises supranationales concertées à l'échelle de la planète a diminué considérablement le pouvoir d'initiative des États-nations dans la gérance du bien commun. Or, l'affaiblissement de l'État au profit de la loi du Marché réduit également le rôle du citoyen : pour ce dernier, à quoi sert de s'intéresser aux affaires de l'État si celui-ci ne contrôle plus rien de significatif ?

Or, seules la conscience des citoyens et leur participation active dans les institutions politiques sont susceptibles de faire contrepoids à la loi du marché et de préserver une réelle démocratie. C'est dans cet esprit que le Conseil central de la CSN du Saguenay-Lac-Saint-Jean (CSN ) a voulu contribuer à l'importante consultation en cours.