

Mémoire de la
Fédération des travailleurs et
travailleuses du Québec (FTQ)



présenté à la
Commission des institutions

sur

La réforme du mode de scrutin au Québec

Novembre 2002

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
565, boul. Crémazie Est, Bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3
Téléphone : (514) 383-8000
Télécopie : (514) 383-8001
Site : <http://www.ftq.qc.ca>

Dépôt légal – 4^e trimestre 2002
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-89480-121-1

Table des matières

Introduction.....	5
La FTQ est en faveur d'une forme de représentation proportionnelle	5
Des principes à instaurer	6
Des principes à sauvegarder	8
Pour le député, un rôle à définir et à assumer	10
Pour revaloriser le rôle du député.....	13
Conclusion.....	15
Résumé	17

Introduction

C'est la troisième fois qu'une consultation populaire sur la réforme du mode de scrutin est décidée sous un gouvernement du Parti québécois. La première fois, sous la responsabilité du ministre Robert Burns, en 1979, l'initiative a avorté. La deuxième tentative a eu lieu en 1983-1984, sous le ministre Marc-André Bédard, qui a réussi à tenir une consultation populaire, mais son rapport a été relégué aux oubliettes à la suite du refus du caucus des députés péquistes d'y donner suite. Cette question très importante a donc déjà été remise deux fois et le contexte de sa réapparition, aujourd'hui - gouvernement en fin de mandat, dédoublement avec une autre consultation populaire d'origine gouvernementale sur l'ensemble des institutions démocratiques - ne nous semble pas des plus prometteur. Nous ne vous cacherons pas que nous sommes quelque peu sceptiques, pour ne pas dire inquiets, face à ce qui nous semble une décision précipitée, à saveur préélectorale. Nous craignons que les partis cherchent à se situer par rapport à leur situation actuelle sur l'échiquier électoral, plutôt que d'adopter une approche désintéressée, globale et de long terme sur cet aspect crucial de notre système électoral. Nous sommes donc en total désaccord avec l'adoption d'une réforme avant les prochaines élections. Mais le remisage des résultats de la présente consultation sur la même tablette que les documents de 1979 et 1984 serait également inacceptable.

Les trois partis actuellement représentés à l'Assemblée nationale ont inscrit, dans leur programme, le principe d'une réforme du mode de scrutin visant à introduire la représentation proportionnelle. Nous considérons que ce mandat d'initiative de la Commission des institutions constitue un engagement ferme, de la part des trois partis, de mener cette fois le processus à terme. Une autre mise au rancart du dossier, après une victoire électorale, serait la marque d'un mépris inacceptable à l'égard des citoyens et des citoyennes du Québec. Nous considérons donc cette consultation comme la première étape d'un processus qui devra se poursuivre après les prochaines élections.

La FTQ est en faveur d'une forme de représentation proportionnelle

Nous n'allons pas suivre ici le questionnement suggéré dans le *Document de consultation*. Une bonne partie des questions s'adressent à des individus, pour connaître leurs préférences et leur comportement électoraux. En tant qu'institution représentant 500 000 membres, nous ne pouvons évidemment pas nous prononcer là-dessus. Le reste des questions concernent, pour la plupart, différentes modalités de scrutin proportionnel. À ce stade-ci du processus, nous préférons nous en tenir aux principes à respecter dans cette importante réforme.

L'introduction de la représentation proportionnelle s'inscrit dans la foulée des réformes précédentes du système électoral, axées sur une plus grande équité, telles que la réforme de la carte électorale, la Loi sur le financement des partis politiques et la Loi sur la représentation électorale. La réforme du mode de scrutin vise à réaliser l'équité dans

la représentation des citoyens et des citoyennes que les réformes précédentes n'ont pas réussi à atteindre.

À la FTQ, nous sommes en faveur d'une réforme du mode de scrutin intégrant la représentation proportionnelle, mais à la condition que certains principes soient respectés. Il y a, selon nous, de nouveaux principes à instaurer dans notre mode de représentation et il y a des principes existants qu'il faut sauvegarder. Comme on ne peut traiter de représentation sans parler des députés, il sera aussi question du rôle du député, de sa liberté d'action et de parole comme détenteur du pouvoir politique délégué par les citoyens et les citoyennes. Nous tenons à aborder cette question parce que la plus belle réforme du mode de scrutin sera sans effet si les problèmes actuels liés à un mal fonctionnement de l'Assemblée nationale ne sont pas réglés. Nous voulons ici parler de la mainmise du Conseil des ministres sur les activités de l'Assemblée nationale, qui vide la fonction parlementaire du député d'une bonne partie de son contenu. Il ne s'agit pas ici d'aborder les questions proposées par le *Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques*, institué par le ministre Jean-Pierre Charbonneau. Au contraire, nous sommes convaincus qu'une bonne part des problèmes exposés dans cette consultation itinérante peuvent être résolus dans le cadre de nos institutions actuelles.

Des principes à instaurer

Le phénomène de la représentation, en politique, implique deux sens : celui des représentés et celui des représentants. Même si on dit qu'un député, une fois élu, est censé représenter tous les citoyens, ceux-ci doivent aussi pouvoir se retrouver dans l'ensemble de la députation, sur le plan des idées et du programme qu'ils ont appuyés. Or, lorsque la majorité des électeurs et des électrices 'perdent leurs élections', on ne peut parler de représentation du point de vue des citoyens et des citoyennes, sauf pour une minorité.

La principale raison de notre appui à la représentation proportionnelle réside dans l'élimination ou la réduction significative des distorsions qui caractérisent le système majoritaire uninominal à un tour. Ces distorsions renvoient au décalage entre le pourcentage de votes donnés à un parti et le pourcentage de sièges qu'il récolte. Ces distorsions, qui se sont transformées en inversion à trois reprises depuis 1944, sont dues au fait que notre système majoritaire est conçu pour le bipartisme alors que nous sommes, depuis plusieurs décennies, dans un système multipartiste. Dans ces conditions, le système majoritaire devient un système pluralitaire puisque le candidat ou la candidate ayant recueilli le plus grand nombre de votes, avec ou sans majorité absolue, est élu. La formation d'un gouvernement par un parti représentant la majorité des électeurs et des électrices est ainsi devenue l'exception plutôt que la règle.

La multiplication des partis est la cause et non la conséquence de l'adoption de la représentation proportionnelle. Lorsque celle-ci s'est répandue, à partir du début du XX^e siècle, c'était à la suite de l'apparition de tiers partis (ouvriers, socialistes, chrétiens),

pour assurer que les citoyens qui votent pour eux soient représentés au parlement¹. Dans notre système 'majoritaire' actuel, la plupart des tiers partis n'arrivent pas à obtenir la représentation au parlement. Lorsqu'un tiers parti s'impose, c'est généralement au détriment de l'un des deux partis principaux existants, et l'on revient à un bipartisme de fait, avec un nouveau protagoniste.

Le système 'majoritaire' peut avoir d'autres effets pervers liés au multipartisme, comme on peut le voir depuis plusieurs années au niveau fédéral. Le Canada est marqué par d'importants régionalismes, que le système majoritaire a pour effet d'accentuer. La création de partis régionaux ou autonomistes comme l'Alliance canadienne et le Bloc québécois a eu pour effet de fragmenter l'opposition : ici, les électeurs qui appuient ces tiers partis sont sur-représentés au parlement, alors que des partis nationaux comme le Nouveau Parti démocratique et le Parti conservateur sont sous-représentés.² Cela a pour conséquence de rendre indélogeable le gouvernement du Parti libéral du Canada, un gouvernement très peu représentatif dont le pouvoir est renforcé par la fragmentation de l'opposition. Ici, la concentration régionale des appuis à certains partis engendre une fragmentation politique qui joue en faveur d'un seul parti.

La représentation proportionnelle, en mettant le citoyen au fondement du processus électoral, élimine cette négation du droit de vote de nombreux citoyens et citoyennes. La représentation proportionnelle leur donne une plus grande liberté de choix lors du vote puisque toutes les formations politiques ayant une certaine importance sont assurées d'être représentées en conséquence au parlement. À l'heure actuelle, on a le plus souvent le choix entre 'voter utile' et 'voter perdant'. Or l'acte de voter doit être positif; on devrait voter pour choisir librement ses représentants et son gouvernement, pas pour empêcher un autre parti de gagner les élections ou pour se défouler d'une frustration.

Dans le système proportionnel, les circonscriptions électorales correspondent à des territoires existants. Cela permet de respecter certaines frontières politiquement établies (ex. : les MRC) en ajustant le nombre de députés au nombre d'électeurs plutôt que de redécouper constamment les frontières des circonscriptions pour ajuster le nombre d'électeurs par député. Le vote séparé, sur le bulletin, pour le parti et pour les candidats et les candidates présentés dans la circonscription, est aussi plus respectueux du citoyen. C'est une autre façon d'élargir sa liberté de choix, lorsqu'on opte pour les listes ouvertes plutôt que les listes bloquées par le parti. Il est alors possible de voter pour un parti, puis pour des candidats ou des candidates que l'on peut connaître sous des angles différents, à partir de son engagement dans la communauté, dans son syndicat, à l'école, etc. Avec la représentation proportionnelle, citoyens et partis sont vus comme des compléments, alors que le système majoritaire uninominal à un tour les oppose en

¹ Dans ce mémoire, nous utilisons le terme 'parlement' lorsqu'il est question de l'institution en général; nous utiliserons l'expression 'Assemblée nationale' lorsqu'il sera question du Québec.

² Aux élections de 1993, lorsque le Parti conservateur a presque été rayé de la carte en ne faisant élire que deux députés, il avait obtenu plus de votes que le Bloc québécois, qui avait fait élire 54 députés et presque autant que le Reform Party avec ses 52 députés. Aux élections de 1997 et 2000, l'inégalité a persisté, quoique de façon moins accentuée. (Voir David Beatty, « Making Democracy Constitutional », *Policy Options politiques*, Juillet-Août 2001, p.50-53.)

donnant une place disproportionnée aux partis par rapport à l'appui qu'ils reçoivent dans la population. Dans un système proportionnel, le vote pour le parti indique le type de représentant que l'on veut au parlement, alors que le vote pour les candidats et les candidates permet de faire intervenir le lien électeurs-élus dans la circonscription (si on connaît les candidats et les candidates).

Les principes à instaurer par la représentation proportionnelle sont donc :

- **Une représentation équitable, pour respecter le principe de l'égalité des citoyens et des citoyennes,**
- **Une plus grande liberté dans l'acte de voter,**
- **La reconnaissance des citoyens et des citoyennes comme le fondement de toute la vie politique en les mettant au coeur de l'exercice du suffrage.**

Autrement dit, le mode de scrutin doit combler le plus possible le fossé entre l'idéal de citoyens libres et égaux et la réalité. Pour y arriver, il faudra choisir un mode de représentation qui donne vraiment des résultats, qui élimine ou réduise significativement les distorsions propres au mode de scrutin 'majoritaire'. Cela signifie l'adoption d'un mode de représentation proportionnelle qui ne soit pas trop dilué (dans le cas d'un système mixte), ou encore l'adoption de circonscriptions suffisamment grandes pour qu'une véritable proportionnalité puisse être établie (dans le cas de la représentation proportionnelle territoriale).

Des principes à sauvegarder

Certains principes, habituellement associés au système majoritaire, devraient être sauvegardés dans un mode de scrutin à représentation proportionnelle. Ce sont :

- **La stabilité du gouvernement,**
- **Un gouvernement décidé par les électeurs et les électrices,**
- **La simplicité du bulletin de vote et du calcul des sièges,**
- **L'imputabilité des élus et leurs liens avec les électeurs.**

En présentant ces principes, nous nous trouverons à donner quelques indications du type de représentation proportionnelle qui nous paraîtrait le plus souhaitable.

En ce qui concerne **la stabilité** du gouvernement, on donne souvent en exemple le cas d'Israël pour décourager les adeptes de la représentation proportionnelle. C'est en effet un exemple extrême qu'il ne faut pas suivre : tout le pays constitue une seule circonscription et tout parti ayant obtenu 1,5 % des voix a droit à la représentation à la Knesset. L'adoption de la représentation proportionnelle territoriale et le relèvement du seuil pour avoir accès au parlement donnent naissance à des gouvernements très différents. En fait, la plupart des démocraties occidentales qui ont adopté la représentation proportionnelle ont des gouvernements stables et efficaces (Suède, Danemark, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Allemagne, etc.). Inversement, nous

apprenons, en lisant le rapport Jenkins produit pour le gouvernement britannique en 1998, que le système majoritaire britannique n'a engendré un gouvernement stable – c'est-à-dire où le parti au pouvoir avait un contrôle non contesté du Parlement – que pendant seulement 64 des 150 dernières années.

L'instabilité politique est généralement attribuée à l'obligation de faire des coalitions avec d'autres partis pour former un gouvernement. En fait, les coalitions peuvent être, et sont souvent, remarquablement stables. L'instabilité gouvernementale n'est pas une caractéristique inhérente à la représentation proportionnelle. Il faudra donc examiner attentivement les systèmes proportionnels où la formation de coalitions n'empêche pas la stabilité gouvernementale, pour s'en inspirer.

La nécessité de faire des coalitions soulève aussi la question du **choix du gouvernement par les électeurs et les électrices**. Les coalitions, qui sont décidées par des tractations entre les partis après les élections, dérobent aux électeurs leur capacité à choisir leur gouvernement. Les coalitions font aussi surgir le risque de l'émergence des partis-pivots, ces tiers partis qui détiennent la balance du pouvoir et ce, parfois pendant des décennies. Il faudra concevoir un système qui empêche que cela ne se produise.

Un autre avantage associé à notre mode actuel de scrutin est **sa simplicité**. Lorsque nous disons que nous voulons conserver la simplicité du vote, cela ne veut pas dire la conservation des mêmes modalités. Nous ne croyons pas qu'un éventuel changement des bulletins de vote dépasse la capacité d'adaptation des Québécois et des Québécoises. Cependant, afin de faciliter la campagne d'information et d'éducation qui devra précéder son utilisation, il est préférable que la façon de voter soit claire et simple.

Il est tout aussi important que la façon d'attribuer les sièges en fonction de la proportion des voix soit également claire, simple et aisément compréhensible pour les citoyens et les citoyennes. Il faut éviter d'opter pour un mode de calcul et d'attribution des sièges qui ait l'air d'être le résultat de l'opération du Saint-Esprit (comme c'est le cas pour le vote unique transférable). Les électeurs et les électrices doivent savoir ce qu'ils font lorsqu'ils sont en train de voter et comprendre pourquoi et comment les députés se retrouvent au parlement.

Enfin, les derniers principes à sauvegarder avec un nouveau mode de scrutin sont ceux de **l'imputabilité des élus et du lien électeurs-élus**. Compte tenu du flou et des questionnements entourant actuellement le rôle du député – que nous abordons dans la prochaine partie - il s'agit davantage de principes à ranimer qu'à sauvegarder. La principale crainte liée à la représentation proportionnelle est que les députés se sentent plus redevables à leur parti qu'à leurs électeurs. Cette crainte est inspirée par le scrutin de liste qui se fait à partir de listes bloquées, c'est-à-dire dont l'ordre établi par le parti ne peut être modifié par l'électeur. Il faudra donc adopter le principe des listes ouvertes ou du panachage, qui laissent la liberté à l'électeur de choisir les candidats et les

candidates qu'il privilégie. Le fait d'accorder cette liberté aux électeurs et aux électrices a aussi le mérite de créer un nouveau type de lien électeurs-élus.

Ce lien, selon nous, a aujourd'hui besoin d'être collectivement défini. Croyons-nous à un lien entre individus? Faut-il développer une forme de collégialité dans la mission de représentation des députés? Les députés doivent-ils régler des problèmes individuels de leurs mandants, ou bien doivent-ils se concentrer sur des questions collectives et d'intérêt public? Etc. Le contenu de ce lien avec les citoyens et les citoyennes n'est pas véritablement abordé par les analystes, comme s'il allait de soi. Mais le rôle du député a été considérablement transformé depuis cinquante ans. Nous devons nous arrêter pour réfléchir à ce qu'il est devenu.

Pour le député, un rôle à définir et à assumer

Le rôle parlementaire du député fait actuellement l'objet de grands questionnements en raison du transfert de la capacité de légiférer du pouvoir législatif (le parlement) au pouvoir exécutif (le gouvernement). On parle de députés 'plantes vertes', de pions du gouvernement obligés de suivre la ligne de parti, de *rubberstamps* réduits à entériner les lois et politiques élaborées en dehors du parlement, etc. La transformation du rôle de député, dans sa circonscription et au parlement, est attribuable à des changements dans la société. Une réforme du mode de scrutin pour établir plus d'équité dans la représentation des citoyens et des citoyennes restera lettre morte si la majorité des députés ainsi élus ont perdu leurs fonctions parlementaires.

La perte de pouvoir du député et la dilution de son rôle parlementaire sont habituellement attribuées à la fin de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif et au déclin du rôle du parlement qui s'ensuit. Nous nous référons à un document produit par le Comité de réflexion sur le travail des commissions³ (ci-après nommé Comité de réflexion) qui est particulièrement éclairant à cet égard. Quelques suggestions de changements, à l'intérieur du système actuel, seront ensuite présentées, dans le but de promouvoir un regain de liberté d'action et d'expression chez les députés et de revaloriser leur rôle.

Le régime parlementaire britannique est davantage marqué par la symbiose des pouvoirs législatif et exécutif que par leur séparation. Cela est attribuable au fait que les ministres, qui forment le gouvernement, sont aussi membres du parlement et participent donc aux deux formes de pouvoir. La symbiose s'est graduellement transformée en une mainmise de l'exécutif sur le législatif, un phénomène qui se répand dans l'ensemble des démocraties occidentales. Ce phénomène s'est accéléré après la deuxième guerre mondiale, avec la montée de l'État providence et de l'interventionnisme de l'État : les affaires de l'État devenant de plus en plus complexes, le pouvoir exécutif s'est doté de toute une panoplie d'organismes, de services, de programmes, élaborés et administrés

³ Assemblée nationale, Comité de réflexion sur le travail des commissions. *De la nécessité du contrôle parlementaire. Document de réflexion. Pour des commissions parlementaires stimulantes et performantes*. Québec, juin 2000.

par des experts. À tel point que les membres des parlements se verront de moins en moins capables d'exercer leur fonction de législateurs, par manque de temps et de connaissances. C'est ainsi que le pouvoir exécutif prendra graduellement l'avantage sur le pouvoir législatif à tous les stades de la procédure d'adoption des lois : préparation du contenu, ordre du jour et durée des débats, adoption suivant la ligne du parti. Les membres du Comité de réflexion, dont il a été question ci-dessus, considèrent cela comme un fait accompli : les députés n'ont plus qu'à donner leur consentement à des projets de loi décidés et élaborés à l'extérieur de l'Assemblée nationale. Selon les auteurs de ce rapport, il s'agit maintenant de créer les conditions pour que les députés puissent donner un consentement éclairé.

L'une des principales fonctions parlementaires qui restent aux députés est celle du contrôle des activités gouvernementales, exercée principalement par le biais des commissions parlementaires. Or selon le Comité de réflexion, l'adoption, en 1984, d'une réforme visant à donner plus d'autonomie, dans l'exercice de cette fonction, aux députés membres des commissions, n'avait pas atteint son but en 2000, seize ans plus tard. Les commissions se trouvent toujours sous la tutelle du pouvoir exécutif (le Conseil des ministres), qui en maîtrise le contenu, l'organisation et le fonctionnement, en totale contradiction avec le *Règlement de l'Assemblée*. La plupart des propositions du Comité de réflexion ne font que répéter ce qui existe déjà dans la loi! Autrement dit, le seul élément qui reste de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif – celui du contrôle parlementaire des activités gouvernementales – n'est respecté ni par les membres de l'Assemblée nationale ni par ceux du Conseil des ministres.

Les quatre membres du Comité de réflexion imputent à une mauvaise organisation du travail et au manque de ressources (financières, de recherche, documentaires) le fait que les membres des commissions soient incapables de faire adéquatement leur travail. Mais la responsabilité du non-respect du *Règlement de l'Assemblée* n'incombe pas qu'aux députés membres des commissions (qui seraient incapables de remplir leurs fonctions à cause des carences mentionnées ci-dessus) : c'est la responsabilité de l'ensemble de la députation, ministérielle et de l'opposition, et des membres du gouvernement. C'est la responsabilité de l'ensemble des représentantes et des représentants que nous avons élus.

Vous comprendrez notre scepticisme face à l'exercice dédoublé auquel nous sommes conviés cet automne, que ce soit pour donner « le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes » ou pour réformer notre mode de scrutin, alors qu'aucun des deux documents de consultation ne fait état du contenu de ce rapport du Comité de réflexion. À quoi sert de nous tordre les méninges pour trouver des solutions à notre « déficit démocratique » si nos représentantes et représentants élus persistent à ignorer les réformes qu'ils votent ou sont incapables d'assumer les responsabilités qui vont avec leur charge publique?

Les membres du Comité de réflexion pointent du doigt une organisation du travail déficiente, le manque de temps, de fonds, de ressources et l'indifférence des médias envers les simples députés et les fonctions qu'ils remplissent ou ne remplissent pas.

Nous ne nions pas ces faits, mais ils n'excusent pas le silence des membres de l'Assemblée nationale sur ces graves irrégularités dans son fonctionnement.

Le nœud du problème en ce qui concerne le rôle du député au parlement est lié à la séparation des pouvoirs. Ce principe, central en démocratie libérale, provient du fait que seul le pouvoir peut limiter le pouvoir. La séparation des pouvoirs – fonctionnelle et territoriale - ne signifie pas que chacun est autonome dans son champ de compétence, mais que les différentes clés nécessaires pour faire fonctionner un mécanisme sont entre les mains d'autorités diverses, afin d'éviter l'exercice arbitraire du pouvoir. Le but est de causer des frictions, des délais et la nécessité de la consultation et des compromis dans le fonctionnement du gouvernement. Tout indique qu'il n'y a plus de séparation des pouvoirs législatif et exécutif à Québec. Cela se traduit d'ailleurs par un fonctionnement jugé trop rapide par les membres du Comité de réflexion : les lois sont préparées trop vite, les étapes de leur adoption sont trop serrées, on n'a pas le temps d'effectuer un contrôle parlementaire en amont et en aval (par l'étude des règlements afférents).

Les auteurs du document rappellent que tout est déjà en place pour régler ces problèmes. Pourtant, ils dénoncent, comme bien d'autres, la pratique gouvernementale des sommets, forums, états généraux, où sont conviés des groupes organisés (comme les centrales syndicales), parce que cela a pour effet de sortir les débats de l'Assemblée nationale. Cela provoque « un détournement de légitimité des choix collectifs »⁴ en attribuant aux porte-parole de groupes d'intérêts la responsabilité de définir des orientations politiques du gouvernement. On donne ainsi l'impression que les vrais coupables du déclin du parlement sont les groupes d'intérêts, auxquels on assimile les syndicats. À la FTQ, lorsque les pouvoirs publics nous convoquent à quelque instance pour représenter nos membres, nous avons pour politique de répondre : présents. Si les députés se sentent ainsi mis de côté, c'est qu'ils ont eux-mêmes des efforts à faire pour assumer leurs responsabilités de représentants du peuple.

Quant à nous, dans les syndicats, nous savons que le pouvoir ne peut s'exercer que collectivement dans la société. En tant qu'institution représentative, nous avons le plus grand respect, à la FTQ, pour la fonction de député et nous sommes persuadés que les députés ont plus de pouvoir que les questionnements sur le rôle de député ne laissent entrevoir. En fait, nous en faisons l'expérience régulièrement dans notre action politique en régions et au niveau national, lorsque nous menons des actions pour défendre les intérêts et les droits des travailleurs et des travailleuses.

Le problème, c'est que, au niveau parlementaire, ce pouvoir doit s'exercer derrière des portes closes, dans le caucus des députés, à cause du respect de la ligne de parti qui prévaut dans notre régime parlementaire à la britannique. Après tout, n'est-ce pas le caucus des députés péquistes qui a 'convaincu' le gouvernement Lévesque, en 1984, de remiser sur les tablettes le rapport de la Commission de la représentation électorale,

⁴ Selon Gilles Lesage, dans son *Document de réflexion* préparé pour le colloque « Le parlementarisme au XXI^e siècle », 9-12 octobre 2002.

intitulé *Pour un mode de scrutin équitable : la proportionnelle territoriale* ? Plusieurs participants au colloque sur le parlementarisme, qui s'est tenu à Québec en octobre dernier, ont souligné le fait que les députés n'exercent pas tous les pouvoirs qu'ils ont à l'Assemblée nationale, qu'ils abdiquent leurs responsabilités devant le pouvoir exécutif, qu'ils acceptent de voter des lois sans savoir ce sur quoi ils votent, etc. Matthias Rioux résumait comme suit la situation : « Le coût de la liberté est tellement élevé dans le système parlementaire actuel qu'on choisit la démission plutôt que l'affranchissement. »⁵ Le coût principal est l'exclusion des promotions aux postes de ministre. Quand un parti est traversé par des courants idéologiques qui vont de la gauche à la droite du centre, on ne peut parler d'une ligne de parti. À l'Assemblée nationale, il s'agit de respecter la ligne choisie par le gouvernement (pas par le parti), qui ne peut qu'être imposée de façon plus ou moins dictatoriale lorsqu'il y a diversité des tendances à l'intérieur du parti et donc de la députation.⁶

Les nombreux témoignages de parlementaires, anciens et actuels, au colloque d'octobre dernier à Québec, sont inquiétants. Couplés au contenu du document du Comité de réflexion sur le travail des commissions, ces témoignages deviennent carrément alarmants. Il est urgent d'agir pour rétablir les contre-pouvoirs prévus dans notre système politique, qui visent à empêcher l'émergence d'un pouvoir trop grand, exercé unilatéralement.

Pour revaloriser le rôle du député

Il existe de multiples façons, dans le système actuel, de revaloriser le rôle des députés à l'Assemblée nationale en leur redonnant des fonctions parlementaires. En tout premier lieu, il s'agirait de prendre les mesures nécessaires pour que le *Règlement de l'Assemblée* qui concerne le travail des commissions parlementaires soit appliqué. Cela signifie, notamment, l'octroi des moyens nécessaires pour l'accomplir, en termes de temps et d'argent. Cela signifie également que les membres du gouvernement respectent le *Règlement* et que les ministres s'abstiennent de siéger aux commissions, sauf à titre de témoins.

À Ottawa, où les ministres ne sont pas admis aux comités parlementaires, ceux-ci effectuent un travail de contrôle et d'initiative considérable comparé à la situation québécoise. Selon les auteurs du rapport, cela se reflète sur le rôle du député, qui y jouit d'une plus grande liberté d'action et de parole. Nous pourrions aussi introduire la pratique d'une période hebdomadaire réservée aux députés afin qu'ils puissent présenter des motions et des projets de loi, comme cela se fait également à Ottawa.

⁵ Colloque *Le parlementarisme au XXI^e siècle*, première plénière : « Quelles sont les racines du malaise démocratique? », 10 octobre 2002, p.15 sur 27 (texte téléchargé à partir d'Internet).

⁶ Cette diversité interne est attribuable, entre autres, au fait que le système majoritaire uninominal à un tour décourage la création de tiers partis et oblige les partisans de certaines idées politiques à se regrouper dans un seul et même parti, malgré des divergences parfois importantes.

Un assouplissement de l'application de la 'ligne gouvernementale' sur les questions qui ne mettent pas en cause la confiance dans le gouvernement pourrait réduire, pour les députés, le coût de la liberté et les inciter à l'exercer davantage pour promouvoir leur conception de l'intérêt public (et non pas pour voter selon leur conscience, comme certains analystes le prônent). Un tel assouplissement devrait aussi s'appliquer aux membres des commissions parlementaires. Cela pourrait leur permettre de se prévaloir de leur pouvoir de formuler des observations, des recommandations et des conclusions à l'Assemblée (ce qu'ils hésitent encore à faire, semble-t-il). Mais il en va de cette suggestion comme des autres propositions d'amélioration de nos institutions démocratiques : encore faut-il qu'il y ait une volonté de la part des députés et le courage de les mettre en pratique.

Plutôt que d'inviter les citoyens et les citoyennes à réfléchir au chambardement de notre système politique, il y aurait lieu de les inviter à faire une réflexion critique sur son fonctionnement actuel. Nous avons plusieurs clés pour verrouiller le pouvoir excessif du gouvernement, mais il faut les utiliser et cela, seuls les députés peuvent le faire.

Par ailleurs, la réforme du mode de scrutin devrait être l'occasion d'une réflexion collective sur le lien électeurs-élu. Les députés, qu'ils soient élus selon un mode majoritaire ou à la proportionnelle, sont à la fois les représentants de leurs mandants et de l'intérêt public général. Le mode de scrutin choisi, s'il respecte les principes que nous avons énoncés, ne devrait pas mettre en péril le lien électeurs-élu ni celui entre députés et citoyens, citoyennes. Le manque d'imputabilité, c'est dans le système actuel qu'il se pose et qu'il doit être réglé.

Un dernier point nous préoccupe, dont il faudra tenir compte dans ce projet de réforme du mode de scrutin. Étant donné que nous faisons toujours partie d'une fédération, nous nous demandons si l'adoption d'un mode de scrutin différent de celui en vigueur au niveau fédéral et dans les autres provinces du Canada ne va pas nous handicaper dans nos relations avec ces autres gouvernements. En 1983, le président de la Commission de la représentation électorale (Pierre F. Côté) avait rencontré des personnes compétentes sur leur mode de scrutin, dans différents pays européens, afin de préparer un document de consultation mieux étoffé. N'y aurait-il pas lieu, par exemple, de scruter davantage les effets de l'introduction, au Pays de Galles et en Écosse, de modes de scrutin qui sont différents de celui en vigueur au Parlement de Londres? Il serait sage de bien soupeser les arguments pour et contre une réforme du mode de scrutin dans notre cadre fédératif actuel.

Conclusion

La FTQ est en faveur de l'adoption du principe de la représentation proportionnelle dans notre mode de scrutin. Mais cela doit se faire en respectant des principes fondamentaux : plus d'équité dans le processus de la représentation électorale, maintien de la stabilité du gouvernement et de la simplicité des modalités de scrutin. Quant à l'imputabilité des élus et au rôle des députés, il semble que nous ayons un sérieux coup de barre à donner pour les sauvegarder.

Si les partis qui ont mis cette réforme dans leur programme sont sérieux, le prochain gouvernement devra se pencher sur les résultats de cette consultation et proposer une réforme qui devra faire l'objet d'un contrôle parlementaire par la Commission des institutions, avant d'être adoptée en vue des élections qui suivront. Parallèlement, il faudra mener une campagne d'information et d'éducation auprès du public car il s'agit d'une question peu connue et peu maîtrisée par la majorité des citoyens.⁷ Il importe que les citoyens et les citoyennes comprennent le contenu et le sens de cette réforme, surtout si la question devait éventuellement leur être soumise par voie de référendum.

Il est clair pour nous que cette consultation n'est que la première étape d'un processus qui devra mener à l'adoption d'une réforme au cours du prochain mandat gouvernemental.

Il est également clair que, si nous voulons que cette réforme ait de véritables résultats, nos élus devront s'attaquer immédiatement aux problèmes liés aux rôles du député, qui les concernent directement et qu'ils sont les seuls à pouvoir résoudre.

RP/fv
sepb-57
2002-11-27

⁷ Un sondage mené auprès de mille Canadiens, en février 2001, par la maison canadienne Ipsos-Reid, donnait les résultats suivants : la moitié des répondants croient qu'il faut la majorité absolue pour qu'un député soit élu et qu'un parti forme le gouvernement; 64 % n'avaient jamais entendu l'expression «représentation proportionnelle»; 20 % croient que le Canada a déjà la représentation proportionnelle. (Voir Darrell Bricker et Martin Redfern, « Canadian Perspectives on the Voting System », *Policy Options politiques*, juillet-août 2001.)

Résumé

La FTQ exprime son inquiétude devant la tenue de cette consultation sur un sujet très important, alors que le gouvernement est en fin de mandat, concurremment à une autre qui remet en cause l'ensemble des institutions démocratiques. Nous sommes contre l'adoption d'une réforme avant les prochaines élections et nous exigeons des partis présents qu'ils s'engagent à poursuivre le processus après les prochaines élections.

La FTQ est en faveur de l'introduction de la représentation proportionnelle dans notre mode de scrutin, à la condition que certains principes soient respectés. Le nouveau mode de scrutin devra instaurer les principes suivants :

- ***Une représentation équitable, pour respecter le principe de l'égalité des citoyens et des citoyennes,***
- ***Une plus grande liberté dans l'acte de voter,***
- ***La reconnaissance des citoyens et des citoyennes comme le fondement de toute la vie politique en les mettant au coeur de l'exercice du suffrage.***

La réforme du mode de scrutin devra aussi sauvegarder les principes suivants :

- ***La stabilité gouvernementale,***
- ***Un gouvernement décidé par les électeurs et les électrices,***
- ***La simplicité du bulletin de vote et du calcul des sièges,***
- ***L'imputabilité des élus et leurs liens avec les électeurs.***

Cependant, nous considérons que cette réforme restera lettre morte si la majorité des députés ont perdu leurs fonctions parlementaires à cause de la mainmise du pouvoir exécutif (le gouvernement) sur le pouvoir législatif (l'Assemblée nationale). En nous fiant aux témoignages de nombreux parlementaires et au contenu d'un document issu de l'Assemblée nationale, préparé par le Comité de réflexion sur le travail des commissions, nous concluons que la revalorisation du rôle du député est possible dans le cadre des institutions actuelles et qu'elle dépend de la volonté et des actions de nos élus.

Cette revalorisation doit précéder la réforme du mode de scrutin et celle-ci devrait être réalisée au cours du prochain mandat gouvernemental.