

Le
CONSEIL NATIONAL
ou
l'utilité
d'une seconde chambre
pour le Québec

Par
LUC LALONGÉ, M. Sc.

INTRODUCTION

Depuis l'abolition du Conseil législatif en 1968, le Parlement de Québec est unicaméral. La disparition de sa seconde chambre n'entraîna pratiquement aucun effet secondaire digne de mention en raison de sa quasi-inutilité parlementaire. En effet, les 24 membres de cette assemblée inspirée de la Chambre des lords britannique et du Sénat canadien étaient nommés à vie ou jusqu'à l'âge de 75 ans (après 1963) par le premier ministre provincial. Malgré des pouvoirs législatifs impressionnants sur papier, notamment un veto absolu sur la législation gouvernementale, son mécanisme de nomination lui retira toute légitimité démocratique. Ses rares soubresauts, apparaissant presque uniquement lorsque la majorité des conseillers appartenait à l'opposition, produisaient automatiquement des critiques acerbes de la part du parti au pouvoir et de la plupart des médias et des groupes sociaux, offusqués par tout blocage de la volonté populaire représentée par les députés de l'Assemblée législative.¹

Depuis janvier 1969, l'Assemblée nationale demeure l'unique assemblée législative du Parlement québécois. Cependant, la mise en marche des travaux de la Commission des institutions sur le mode de scrutin ainsi que ceux des États généraux lancés par le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques et ex-président de la Chambre, M. Jean-Pierre Charbonneau, démontre que le présent système est imparfait et mérite d'être étudié à fond par l'ensemble de la population et par ses représentants en vue de son perfectionnement.²

LES AVANTAGES D'UNE SECONDE CHAMBRE

La présence d'une seconde chambre apporte en premier lieu au système démocratique un contrepoids important dans un parlement d'origine britannique, particulièrement face au pouvoir exécutif. À la tête du gouvernement, le Premier ministre, chef du parti majoritaire dans la Première chambre, occupe une position dominante due en partie à ses prérogatives touchant le choix de la date des élections ainsi que la nomination des ministres, des mandarins et des dirigeants de l'État québécois.

L'obligation pour un projet de loi d'être soumis à une seconde étude au sein de la Chambre haute fournit également l'opportunité aux parlementaires et au public d'améliorer, voire de remettre en cause la législation et tout autre texte présenté par le gouvernement.

Habituellement composé d'une majorité de membres plus indépendants, la seconde assemblée dispose de commissions parlementaires dont le parti ministériel ne peut contrôler les destinées. Cela permet par exemple à des questions controversées ou impopulaires de faire l'objet d'une étude sérieuse et approfondie pouvant aboutir à des solutions novatrices.

La Chambre haute représente également à l'intérieur d'une fédération les intérêts des États, des Provinces ou des Cantons mal représentés à l'intérieur de l'assemblée populaire. Dans un état unitaire comme la France, elle est la digne représentante des

¹ Pour une étude détaillée de l'ancien Conseil législatif, voir ORBAN Edmond, *Le Conseil législatif de Québec, 1867-1967*, Montréal, Éditions Bellarmin, 1967, 354 p.

² Voir *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes* (document de réflexion populaire), Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, Québec, 38 p.

pouvoirs locaux et des territoires et des citoyens d'outre-mer. Ainsi, la présence d'une seconde assemblée permet à des territoires moins peuplés ou éloignés ainsi qu'à des groupes sous-représentés au Parlement de compter sur des représentants additionnels sans pour cela toucher au principe sacro-saint du « un citoyen, un vote » que l'on retrouve au sein de la Première chambre.

En vertu des questions soulevées par le document *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*³ du gouvernement concernant l'avenir de nos institutions démocratiques, l'idée d'une seconde chambre s'avère une option réaliste et complète.

QUESTIONS À L'ÉTUDE

Parmi les diverses questions⁴ du document de réflexion populaire du ministre Charbonneau, on retrouve les suivantes :

1. Le meilleur système politique : britannique ou américain?
2. Le mode de scrutin : majoritaire ou proportionnel?
3. Système centralisé ou pouvoir aux régions?
4. Les nations autochtones : cohabitation ou partenariat institutionnel?
5. Démocratie représentative ou démocratie directe?
6. Comment améliorer la place des femmes?
7. Pouvoirs du Premier ministre : des élections à date fixe?

Chaque question peut engendrer une solution particulière, une institution spécifique; ainsi, une fois les réformes mises en place, le Québec pourrait se retrouver d'ici quelques années avec les éléments suivants :

- Un mode de scrutin basé sur le système proportionnel pour l'Assemblée nationale;
- Un système présidentiel, qui inclut notamment la séparation de l'exécutif et du législatif grâce à l'élection séparée du Premier ministre et à l'impossibilité pour un ministre d'être membre du Parlement;
- Une Chambre des régions et des conseils régionaux (MRC) élus et renforcés;
- Un Conseil des nations autochtones, extérieur au Parlement;
- Des élections à date fixe pour tous les élus;
- Des votes référendaires initiés par les citoyens.

Si l'ensemble de ces six éléments était retenu par le législateur, le modèle apparaîtrait assez hybride et fortement décentralisé, tout en ayant à sa tête un chef de gouvernement affaibli. L'absence d'homogénéisation de ce genre de modèle liée à des luttes de pouvoir entre institutions pourrait engendrer des développements imprévus et potentiellement négatifs pour le système québécois de gouvernance. Le Québec se doit de soupeser toutes les conséquences néfastes que pourraient engendrer une réforme rapide de grande ampleur de ses institutions démocratiques.

Personne ne peut ignorer qu'à l'intérieur du Canada, voire du continent américain, le Parlement et le gouvernement du Québec sont les seuls organes législatif et exécutif contrôlés par une majorité francophone. En tenant compte du faible taux de natalité

³ Ibid.

⁴ Ibid, p. v-x.

enregistré dans la province depuis les années 60, la majorité franco-qubécoise ne peut se permettre, face au pouvoir fédéral et à celui des autres provinces, d'handicaper ses leaders politiques. C'est pourquoi tout affaiblissement important des pouvoirs du Premier ministre ou du Parlement risque d'être préjudiciable à la collectivité québécoise dans la défense de ses intérêts au pays et sur le plan international. Pour cette raison, il serait plus sage d'éviter des propositions plus radicales, notamment celles visant à introduire le système proportionnel pour l'Assemblée nationale (ce qui ouvre la porte à des gouvernements de coalition instables et plus faibles), à rejeter notre système parlementaire de type britannique en faveur du modèle américain de la séparation des pouvoirs (et de ses contrepoids potentiellement paralysants) ou à fixer aux quatre ans les élections provinciales (ce qui lierait les poignés du PM face à ses homologues lors d'un conflit constitutionnel).

L'OPTION IDÉALE : LE CONSEIL NATIONAL DE QUÉBEC

Une autre option consiste à créer une seconde chambre au sein du Parlement de Québec, ce qui permettrait d'apporter une réponse aux principales questions du gouvernement, tout en évitant la non-homogénéisation mentionnée plus haut. La nouvelle institution législative se résumerait aux éléments suivants :

1. **Composition** : une chambre de 40 membres représentant notamment les régions, les autochtones et les femmes ;
2. **Mandat** : identique à celui des députés ;
3. **Pouvoirs** : réels mais inférieurs à ceux de l'Assemblée nationale.

1. Composition

La nouvelle chambre serait composée de 40 membres, appelés « conseillers nationaux », dont la moitié serait élue indirectement, c'est-à-dire par les élus locaux, alors que l'autre moitié serait désignée par les partis politiques provinciaux. La première moitié comprendrait 17 représentants des régions et 3 des peuples autochtones :

a) **Les « sièges régionaux » (17)** : chaque conseiller national serait désigné par un collège électoral réunissant tous les élus locaux d'une des dix-sept régions administratives de la province (préfets élus et maires) siégeant au sein d'un conseil de MRC.⁵ Le candidat retenu pourra être un préfet, un maire, un conseiller municipal ou tout autre élu local ou simple citoyen. Cependant, l'élu local désigné devra abandonner son mandat local s'il souhaite représenter adéquatement l'ensemble de sa région au Parlement de Québec.

b) **Les « sièges autochtones » (3)** : les divers peuples autochtones du Québec auraient droit à trois représentants. Cependant, en raison du respect que porte le gouvernement au principe de l'autonomie autochtone, le mode de sélection devra être négocié entre Québec et les dirigeants amérindiens. Certains critères minimaux devront néanmoins être respectés lors de la désignation officielle, notamment celui de la diversité géographique et ethnique.

⁵ Le vote de chaque maire siégeant dans un conseil de MRC est pondéré pour tenir compte de l'importance démographique de chaque ville. Cette répartition serait retenue pour l'élection des membres du CN.

c) Les « sièges politiques » (20) : la seconde moitié des 40 membres serait désignée par la direction des partis politiques de façon proportionnelle, c'est-à-dire en tenant compte du vote populaire obtenu par chacune des formations provinciales lors des élections générales à l'Assemblée nationale. Si le *parti A* atteint le chiffre de 50% des suffrages provinciaux, il aura droit au sein de la seconde chambre à la moitié des sièges, c'est-à-dire approximativement 10. Si le *parti B* obtient un peu plus de 33%, il pourra compter sur 7 représentants sur 20.⁶ Évidemment, tout autre parti recevant un très faible pourcentage –par exemple : 4% des votes— ne se verra attribuer aucun siège.

Dans le but de garantir la meilleure répartition possible entre les 17 régions du Québec au sein de la Chambre haute, les partis politiques, lors de la désignation de leurs représentants, ne pourraient compter que sur un conseiller national par région.

Cette seconde catégorie de conseillers nationaux aurait l'avantage de procurer à chacun des caucus de parti représenté à l'Assemblée nationale des représentants issus de régions où peu de leurs candidats, voire aucun, n'ont reçu un mandat de l'électorat.⁷ Ainsi, la présence de ces vingt représentants de partis corrigerait en partie la forte prime en sièges attribuée à la formation politique ayant remporté les élections à la Première chambre, tout en permettant à un ou deux tiers-partis d'avoir une représentation au Parlement grâce à l'existence de la Seconde chambre.

Autre avantage appréciable pour les partis : la possibilité de nommer à la Chambre haute --et possiblement au Conseil des ministres-- des hommes et des femmes de talents peu attirés par la vie politique, notamment par ses campagnes électorales intensives et par les tâches exigeantes de député responsable d'une circonscription.

d) Représentation des femmes : Face à une représentation actuelle insuffisante des femmes au sein du Parlement de Québec, la Loi créant le Conseil national viserait à corriger un tant soit peu la situation en obligeant les formations politiques à s'assurer que 50% des 20 « sièges politiques » à pourvoir seront réservés à des femmes. L'un des trois sièges réservés aux Premières nations pourrait également, après négociations avec les groupes concernés, revenir à une autochtone.

2. Mandat

Renouvelable, la durée du mandat législatif des 40 conseillers nationaux serait identique à celui des députés de « l'autre endroit » (5 ans au plus), en raison notamment du rapport direct existant entre les 20 « sièges politiques » et le résultat officiel des élections générales pour l'Assemblée nationale (voir 1.c). De plus, le mandat des élus locaux chargés de combler les 17 « sièges régionaux » devant être renouvelé tous les quatre ans, il n'est que logique d'exiger que les dix-sept conseillers issus des régions doivent une fois de plus faire face à un vote à court terme puisque certains préfets, maires et conseillers municipaux seront de nouveaux venus sur la scène locale.

⁶ À noter que cette option évite des coûts électoraux supplémentaires puisque le DGÉ n'aura pas à produire de bulletins de vote pour les électeurs en ce qui concerne les sièges de la Seconde chambre.

⁷ Le PQ pourrait ainsi nommer au Conseil un représentant, notamment anglophone, du « West Island » ou de l'Outaouais, le PLQ pourrait choisir un libéral en provenance du Saguenay ou du Nord.

3. Pouvoirs

a) **Responsabilité ministérielle** : Dans le parlementarisme britannique, la Première chambre est supérieure en terme de pouvoirs législatifs, notamment en raison de la présence en son sein du chef du gouvernement et de la grande majorité des ministres (particulièrement les plus importants, tel celui des Finances). Habituellement, seul un ministre, avec l'approbation de la Couronne, peut introduire au Parlement un projet de loi à caractère financier. De plus, le gouvernement ne peut être défait que par la majorité des membres de la Première assemblée, véritable organe représentatif de la volonté populaire. Pour ces raisons, la Seconde chambre du Parlement, bien que possédant des pouvoirs similaires à sa vis-à-vis (initiative législative, amendements, enquêtes, vérification, etc.) ne pourra renverser par un vote de censure le gouvernement provincial.

Le Premier ministre devrait tenir compte du type de représentants que compterait le Conseil national et choisir parmi les membres de cette chambre les ministres responsables des Affaires municipales, des Régions, des Affaires autochtones et de la Condition féminine. Cela permettrait également à une partie de la législation gouvernementale d'être présentée en première instance à la Seconde chambre, ce qui permettrait d'alléger un tant soit peu le lourd agenda des députés de l'Assemblée nationale.

b) **Veto absolu** : la Chambre haute doit servir de contrepoids au sein de notre système démocratique, particulièrement en raison de la concentration d'importants pouvoirs aux mains du Premier ministre. Puisque la moitié des membres de la Seconde assemblée serait élus de manière indirecte par les élus locaux et par les autorités autochtones, le Conseil national ne peut posséder un veto absolu sur la législation. Ainsi, pour éviter tout blocage du système parlementaire, deux mécanismes de résolution des différents entre les deux assemblées seraient disponibles : le gouvernement pourrait convoquer :

- soit une conférence mixte réunissant des délégués des deux chambres avec comme objectif la conclusion d'un compromis acceptable ;
- soit une séance conjointe⁸ des deux chambres dans les 48 heures pour un vote commun décisif sur tout projet de loi dont la Chambre haute aurait rejeté le texte ou n'aurait pris aucune décision finale (incluant des amendements) dans un délai maximal de 30 jours de séances parlementaires.⁹

Grâce à un nombre plus imposant de parlementaires ministériels au sein de la Chambre des députés, le gouvernement devrait normalement remporter la grande majorité des votes de séances conjointes.

En ce qui concerne son avenir, le Conseil national posséderait un veto absolu. Aucune modification, voire son abolition, ne serait possible sans son accord car il demeure essentiel que la nouvelle chambre soit à l'abri de tout chantage de la part de « l'autre endroit ».

⁸ Les Parlements fédéraux de l'Inde et de l'Australie (suivant des élections générales dans ce dernier cas) ont recours à ce mécanisme de résolution des différents entre les deux chambres.

⁹ Il s'agit ici de 30 séances officielles de l'Assemblée nationale et non du CN; le décompte débiterait dès le premier jour de séance de la Première chambre suivant le renvoi par les députés du projet de loi au CN.

c) Législation déléguée : En matière de législation déléguée, un veto absolu, voire un pouvoir de désaveu similaire à celui du Sénat et des Communes à Ottawa, représenterait un outil privilégié dans un domaine auprès duquel il existe un réel déficit démocratique. En effet, la plupart des décisions réglementaires du Conseil des ministres sont rarement critiquées, voire rejetées par les députés en raison principalement de la domination des commissions de l'Assemblée nationale par le parti au pouvoir (le whip ministériel y exerçant un contrôle continu). Au sein de la Seconde chambre, où le gouvernement ne pourrait compter sur une majorité garantie, les conseillers nationaux apporteraient une contribution inestimable à notre démocratie grâce à une vérification approfondie de certains textes réglementaires du Conseil des ministres et, à l'occasion, à la suspension ou au rejet de textes.

d) Référendums : Chacune des deux chambres posséderait le pouvoir de soumettre par voie de référendum des questions spécifiques à la population sans l'accord de « l'autre endroit ». Cela permettra ainsi de pratiquer la démocratie directe de façon contrôlée tout en laissant entre les mains des parlementaires le choix de la question.

RISQUES DE BLOCAGE ?

En raison de la présence des mécanismes de résolution des différends, la création d'une Seconde chambre au sein du Parlement québécois n'entraînerait aucun affaiblissement notable de nos principaux organes décisionnels. Certes, avec le Conseil national, le gouvernement et l'Assemblée nationale assisteraient évidemment à quelques confrontations lors d'une session. Néanmoins, le gouvernement, quasi-assuré d'une majorité de députés loyaux au sein de la Première chambre (son mode de scrutin --ne l'oublions pas-- demeure inchangé), devrait avoir le dernier mot sur toute législation rejetée par « l'autre endroit » lors d'une séance commune des deux assemblées. En ce qui concerne la législation déléguée, le gouvernement pourra contourner tout désaveu officiel de la Chambre haute en présentant au Parlement le règlement rejeté sous forme de projet de loi et utiliser en fin de processus le mécanisme de la séance commune.

CONCLUSION

Le système à deux chambres respecte le parlementarisme britannique dont sont issus nos institutions démocratiques du Québec depuis 1791. La présente proposition bicamériste évite ainsi d'emprunter la voie incertaine du présidentielisme américain dont l'application au Québec pourrait entraîner des disjonctions imprévisibles et nuisibles.

Sans être une panacée, la réforme proposée offre une réponse appropriée aux faiblesses actuelles de la démocratie québécoise. La nouvelle chambre, contrairement à la situation régnant à l'Assemblée nationale, ne pourrait être contrôlée par une majorité ministérielle. Avec l'appui de conseillers nationaux issus des partis de l'opposition et des peuples autochtones, les membres régionaux dirigerait les travaux du **Conseil national du Québec** et de ses commissions. Ces dernières seraient notamment libres d'effectuer des enquêtes approfondies sur tout sujet d'actualité auquel la majorité des députés ne souhaite pas initier d'étude. L'avènement de commissions parlementaires non assujettis aux diktats du pouvoir exécutif représenterait un acquis démocratique de premier ordre pour les Québécoises et les Québécois.

Il ne reste plus maintenant à nos parlementaires, une fois la période de consultation complétée, qu'à agir promptement mais avec sagesse et prudence pour le bénéfice de toute la collectivité.

Note technique : L'emploi unique du masculin dans le texte vise uniquement à alléger le texte.

Information :

LUC LALONGÉ, M. Sc.

Le CONSEIL NATIONAL ou l'utilité d'une seconde chambre pour le Québec

Note technique : L'emploi unique du masculin dans le texte vise à alléger le texte.

INTRODUCTION

Depuis l'abolition du Conseil législatif en 1968, le Parlement de Québec est unicaméral. La disparition de sa seconde chambre n'entraîna pratiquement aucun effet secondaire digne de mention en raison de sa quasi-inutilité parlementaire. En effet, les 24 membres de cette réplique du Sénat canadien étaient nommés à vie ou jusqu'à l'âge de 75 ans par le premier ministre provincial. Malgré des pouvoirs législatifs impressionnants sur papier, notamment un veto absolu sur la législation gouvernementale, son mécanisme de nomination lui retira toute légitimité démocratique. Ses rares soubresauts, apparaissant presque uniquement lorsque la majorité des conseillers appartenait à l'opposition, produisaient automatiquement des critiques acerbes de la part du parti au pouvoir et de la plupart des médias et des groupes sociaux, offusqués par tout blocage de la volonté populaire représentée par les députés de l'Assemblée législative.¹

Depuis janvier 1969, l'Assemblée nationale demeure l'unique assemblée législative du Parlement québécois. Cependant, la mise en marche des travaux de la Commission des institutions sur les modes de scrutin ainsi que ceux des États généraux lancés par le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques et ex-président de la Chambre, M Jean-Pierre Charbonneau, démontre que le présent système est imparfait et mérite d'être étudié à fond par l'ensemble de la population et par ses représentants en vue de son perfectionnement.²

LES QUESTIONS :

Le document de réflexion populaire du ministre Charbonneau présente une série d'importantes questions.³ Parmi celles-ci, on retrouve les suivantes :

1. Le meilleur système politique : britannique ou américain?
2. Le mode de scrutin : majoritaire ou proportionnel?
3. Système centralisé ou pouvoir aux régions?
4. Les nations autochtones : cohabitation ou partenariat institutionnel?
5. Démocratie représentative ou démocratie directe?
6. Comment améliorer la place des femmes?
7. Pouvoirs du Premier ministre : des élections à date fixe?

Chaque question soulevée peut engendrer une solution particulière, une institution spécifique; Ainsi, une fois les réformes mises en place, le Québec pourrait se retrouver d'ici quelques années avec les éléments suivants :

¹ Pour une étude détaillée de l'ancien Conseil législatif, voir ORBAN Edmond, *Le Conseil législatif de Québec, 1867-1967*, Montréal, Éditions Bellarmin, 1967, 354 p.

² Voir *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes* (document de réflexion populaire), Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, Québec, 38 p.

³ Ibid, p. v-x.

- Un mode de scrutin basé sur le système proportionnel pour l'Assemblée nationale;
- Un système présidentiel, qui inclut notamment la séparation de l'exécutif et du législatif grâce à l'élection séparée du Premier ministre et à l'impossibilité pour un ministre d'être membre du Parlement;
- Une Chambre des régions; ou des conseils régionaux (MRC) élus et renforcés;
- Un Conseil des nations autochtones, extérieur au Parlement;
- Des élections à date fixe pour tous les élus;
- Des votes référendaires initiés par les citoyens.

Si cette voie, plutôt hybride, est retenue par le législateur, la non-homogénéisation et le manque de cohésion pourraient engendrer des développements imprévus et potentiellement négatifs au sein des institutions québécoises.⁴

L'OPTION IDÉALE : LE CONSEIL NATIONAL DE QUÉBEC

Une autre option consiste à créer une seconde chambre au sein du Parlement de Québec, ce qui permettrait d'apporter une réponse aux principales questions soulevées par le document *Le pouvoir aux citoyens et citoyennes*, tout en évitant la non-homogénéisation mentionnée plus haut. La nouvelle institution législative se résumerait aux éléments suivants :

1. **Composition** : une chambre de 40 membres;
2. **Mandat** : identique à celui des députés;
3. **Pouvoirs** : réels mais inférieurs à ceux de l'Assemblée nationale.

1. Composition

La nouvelle chambre est composée de 40 membres, appelés « conseillers nationaux », dont la moitié est élue indirectement, c'est-à-dire par les élus locaux, alors que l'autre moitié est désignée par les partis politiques provinciaux. La première moitié comprend 17 représentants des régions ainsi que 3 représentants amérindiens :

a) **Les « sièges régionaux (17) »** : chaque conseiller national est désigné par un collège électoral réunissant tous les élus locaux d'une des dix-sept régions administratives de la province (maires et préfets) siégeant au sein d'un conseil de MRC.⁵ Le candidat retenu peut être un préfet élu, un maire, un conseiller municipal ou tout autre élu local ou simple citoyen. Tout comme au Sénat français, un élu local peut conserver son mandat électif tout en représentant sa région au sein du Parlement de Québec.

b) **Les « sièges autochtones » (3)** : les divers peuples autochtones du Québec ont droit à trois représentants. Cependant, en raison du respect que porte le gouvernement au principe de l'autonomie autochtone, le mode de sélection devra être négocié entre Québec et les dirigeants amérindiens. Certains critères minimaux doivent néanmoins

⁴ Et le principe des conséquences inattendues (développé aux USA : « Principle of unintended consequences ») intervient habituellement dans toute réforme majeure d'une organisation.

⁵ Le vote de chaque maire siégeant dans un conseil de MRC est pondéré pour tenir compte de l'importance démographique de chaque ville. Cette répartition serait retenue pour l'élection des membres du CN.

être respectés lors de la désignation officielle, notamment celui de la diversité géographique et ethnique.

c) Les « sièges nationaux » (20) : la seconde moitié des 40 membres sont désignée par les partis politiques de façon proportionnelle, c'est-à-dire en tenant compte du vote populaire obtenu par chacune des formations provinciales lors des élections générales à l'Assemblée nationale. Si le *parti A* atteint le chiffre de 50% des suffrages provinciaux, il a droit au sein de la seconde chambre à la moitié des sièges, c'est-à-dire approximativement 10. Si le *parti B* obtient un peu plus de 33%, il peut compter sur 7 représentants sur 20. Évidemment, tout autre parti recevant un très faible pourcentage – par exemple : 4% des votes— ne se verra attribuer aucun siège.⁶

Cette seconde catégorie de conseillers nationaux a l'avantage de procurer à chacun des caucus de parti représenté à l'Assemblée nationale des représentants issus de régions où peu de leurs candidats, voire aucun, n'ont reçu un mandat de l'électorat.⁷ Ainsi, la présence de ces vingt représentants de partis corrige en partie la forte prime en sièges attribuée à la formation politique ayant remporté les élections à la Première chambre, tout en permettant à un ou deux tiers-partis d'avoir une représentation au Parlement grâce à l'existence de la Seconde chambre.

Autre avantage appréciable pour les partis : la possibilité de nommer à la Chambre haute –et possiblement au Conseil des ministres- des hommes et des femmes de talents peu attirés par la vie politique, notamment par ses campagnes électorales intensives et les tâches exigeantes de député responsable d'une circonscription.

d) Représentation des femmes : Face à une représentation actuelle insuffisante des femmes au sein du Parlement de Québec, la Loi créant le Conseil national vise à corriger un tant soit peu la situation en obligeant les formations politiques à s'assurer que 50% des sièges « régionaux » à pourvoir seront réservés à des femmes. L'un des trois sièges réservés aux Premières nations peut également, après négociations avec les groupes concernés, revenir à une autochtone.

2. Mandat

La durée du mandat législatif des 40 conseillers nationaux est identique à celui des députés de « l'autre endroit » (5 ans au plus), en raison notamment du rapport direct existant entre les 20 « sièges nationaux » et le résultat officiel des élections générales pour l'Assemblée nationale (voir 1.c). De plus, le mandat des élus locaux chargés de combler les 17 « sièges régionaux » devant être renouvelé tous les quatre ans, il n'est que logique d'exiger que les dix-sept conseillers issus des régions doivent une fois de plus faire face à un vote à court terme puisque certains préfets, maires et conseillers municipaux sont de nouveaux venus sur la scène locale.

3. Pouvoirs

⁶ À noter que cette option évite des coûts électoraux supplémentaires puisque le DGÉ n'aura pas à produire des bulletins de vote pour les électeurs en ce qui concerne les sièges de la Chambre haute.

⁷ Le PQ peut ainsi nommer au Conseil des représentants, notamment anglophones, du « West Island » et de l'Outaouais, le PLQ peut choisir des libéraux en provenance du Saguenay et du Nord.

a) Responsabilité gouvernementale : Dans le parlementarisme britannique, la Première chambre est supérieure en terme de pouvoirs législatifs, notamment en raison de la présence en son sein du chef du gouvernement et de la grande majorité des ministres (particulièrement les plus importants, tel celui des Finances). Habituellement, seul un ministre, avec l'approbation de la Couronne, peut introduire au Parlement un projet de loi à caractère financier. De plus, le gouvernement ne peut être défait que par la majorité des membres de la première assemblée, véritable organe représentatif de la volonté populaire. Pour ces raisons, la Seconde chambre du Parlement, bien que possédant des pouvoirs identiques à sa vis-à-vis (initiative législative, amendements, enquêtes, vérification, etc.) ne pourra renverser par un vote de censure le gouvernement provincial.

b) Veto absolu : la Chambre haute doit servir de contrepoids au sein de notre système démocratique, particulièrement en raison de la concentration d'importants pouvoirs aux mains du Premier ministre. Puisque la moitié des membres de la Seconde assemblée seraient élus de manière indirecte par les élus locaux et par les autorités autochtones, le Conseil national ne peut posséder un veto absolu sur la législation. Ainsi, pour éviter un blocage du système parlementaire, la présente proposition permet à l'Assemblée nationale de convoquer :

- soit une conférence mixte réunissant des délégués des deux chambres avec l'objectif de trouver un compromis acceptable ;
- soit une séance conjointe⁸ des deux chambres pour un vote commun décisif sur tout projet de loi dont la Chambre haute aura rejeté le texte ou n'aura pris aucune décision finale (incluant des amendements) dans un délai maximal de 30 séances parlementaires.⁹

Grâce à un nombre plus important de parlementaires pro-gouvernementaux au sein de la Chambre des députés, le gouvernement devrait normalement remporter ce type de votes conjoints.

En ce qui concerne son avenir, le Conseil national se voit attribuer un veto absolu. Aucune modification, voire son abolition, n'est possible sans son accord car il demeure essentiel que la nouvelle chambre soit à l'abri de tout chantage de la part de « l'autre endroit ».

c) Législation déléguée : En matière de législation déléguée, un veto absolu, voire un pouvoir de désaveu similaire à celui du Sénat et des Communes à Ottawa, représente l'outil privilégié dans un domaine auprès duquel il existe un réel déficit démocratique. L'ensemble des décisions du Conseil des ministres n'est guère assujéti à la vérification des députés depuis de nombreuses années en raison principalement de la discipline de parti au sein des commissions de l'Assemblée nationale, toutes contrôlées par la formation au pouvoir. Au sein de la Seconde chambre, où le gouvernement ne peut compter sur une majorité garantie, les conseillers nationaux apporteraient une contribution essentielle à notre démocratie grâce à une vérification sérieuse des décisions du Conseil des ministres.

⁸ Les Parlements fédéraux de l'Inde et de l'Australie (suivant des élections générales dans ce dernier cas) ont recours à ce mécanisme de résolution des différends entre les deux chambres.

⁹ Il s'agit ici de 30 séances officielles de l'Assemblée nationale et non du CN; le décompte débiterait dès la première séance parlementaire suivant l'adoption finale du projet de loi par les députés.

d) Référendums : Chacune des deux chambres possède le pouvoir de soumettre par voie de référendum des questions spécifiques à la population sans l'accord de « l'autre endroit ». Cela permettra ainsi de pratiquer la démocratie directe de façon contrôlée tout en laissant entre les mains des parlementaires le choix de la question.

Autre question d'importance

Le Parlement et le gouvernement du Québec sont les seuls organes législatif et exécutif contrôlés par une majorité francophone au Canada ainsi que dans le reste de l'Amérique. En tenant compte du faible taux de natalité enregistré dans la province depuis les années 60, la majorité franco-québécoise ne peut se permettre face au pouvoir fédéral et à ses homologues provinciaux d'handicaper ses leaders politiques. C'est pourquoi tout affaiblissement des pouvoirs du Premier ministre ou du Parlement, risque d'être préjudiciable à la collectivité québécoise dans la défense de ses intérêts au pays et à l'extérieur. Pour cette raison, il serait plus sage d'endosser des propositions plus radicales, notamment celles visant à fixer aux quatre ans les élections provinciales (ce qui lierait les poignés du PM face à ses homologues lors d'un coup de force fédéral ou d'une crise constitutionnelle), à introduire le système proportionnel pour l'Assemblée nationale (ce qui ouvre la porte à des gouvernements de coalition instables et plus faibles) ou à rejeter notre système parlementaire de type britannique en faveur du modèle américain de la séparation des pouvoirs (et de ses contrepoids paralysants).

La création d'une Seconde chambre au sein du Parlement québécois, tout en apportant une réponse globale et réaliste aux principales questions soumises par le document « Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes », évite tout affaiblissement notable de nos principaux organes démocratiques. Avec la nouvelle chambre, le gouvernement et l'Assemblée nationale assisteront évidemment à quelques confrontations lors d'une session. Néanmoins, le gouvernement, quasi-assuré d'une majorité de députés loyaux au sein de la Première chambre (son mode de scrutin –ne l'oublions pas- demeure inchangé), devrait avoir le dernier mot sur toute législation rejetée par « l'autre endroit » lors d'une séance commune des deux assemblée. En ce qui concerne la législation déléguée, le gouvernement peut contourner tout désaveu officiel de la Chambre haute en présentant au Parlement le règlement rejeté sous forme de projet de loi.

CONCLUSION

Le système à deux chambres respecte le parlementarisme britannique dont sont issus nos institutions démocratiques du Québec depuis 1791. La présente proposition bicamériste évite ainsi d'emprunter la voie incertaine du présidentielisme américain dont l'application au Québec pourrait entraîner des disjonctions imprévisibles et nuisibles.¹⁰

Sans être une panacée, la réforme proposée offre une réponse appropriée aux faiblesses actuelles de la démocratie québécoise. La nouvelle chambre, contrairement à la situation régnant à l'Assemblée nationale, ne pourrait être contrôlée par une majorité pro-gouvernementale. Avec l'appui de conseillers nationaux des partis de l'opposition et des peuples autochtones, les membres régionaux domineraient les travaux de la Chambre et de ses commissions. Ces dernières seraient notamment libres d'effectuer

¹⁰ Dans toute réforme, l'incontournable *principe des conséquences inattendues* (« Principle of unintended consequences » développé aux USA) apparaît presque infailliblement.

des enquêtes approfondies sur tout sujet d'actualité auquel le gouvernement ne souhaite pas initier d'étude. L'avènement de commissions parlementaires non assujettis aux diktats du pouvoir exécutif représenterait un acquis démocratique de premier ordre pour les Québécois et Québécoises.

Il ne reste plus maintenant à nos élus, une fois la période de consultation complétée, qu'à agir promptement pour le bénéfice de toute la collectivité.

Le Conseil national

POT-POURRI

-Le PM devra obligatoirement choisir parmi les membres du Conseil national ses ministres des Affaires municipales, des Régions et des Affaires autochtones. Cela permettra à une partie de la législation gouvernementale d'être présentée en première instance à la Seconde chambre et désengorger un tant soit peu l'agenda de l'autre assemblée.

-Dans le but de garantir la meilleure répartition possible entre les 17 régions du Québec au sein de la Chambre haute, les partis politiques, lorsqu'ils désigneront leurs représentants, ne pourront compter que sur un conseiller national par région.