Les assemblées populaires :

Un modèle de participation directe de la population à l'élaboration de la politique

par Bob Chiarelli, député provincial

La Loi de 1993 sur les assemblées populaires est un projet de loi d'initiative parlementaire déposé à la législature de l'Ontario. Elle a pour objet la création d'un projet pilote dans lequel certaines questions d'intérêt public choisies par le lieutenant-gouverneur en conseil seraient étudiées par des assemblées populaires établies aux termes de la loi en vue d'élaborer des mesures législatives qui seraient ensuite soumises à l'assemblée législative. L'article ci-dessous donne un aperçu du projet de loi.

Dans le contexte actuel, pas un gouvernement au Canada ne s'est encore vraiment attaqué à l'aliénation de l'électorat, lequel s'illusionne souvent en pensant trouver dans le culte de la personnalité — la Trudeaumanie, la Campbellmanie, la Kleinmanie — la solution des problèmes du gouvernement. Pour réagir à ce phénomène, les gouvernements doivent se libérer des contraintes de l'ordre établi et ne pas hésiter à expérimenter des institutions et des processus nouveaux. Si les gouvernements n'ont pas la hardiesse de réformer le processus démocratique, le fossé qui sépare la population du gouvernement risque de se creuser dangereusement.

C'est dans cet esprit que j'ai récemment déposé un projet de loi d'initiative parlementaire intitulé *Loi de 1993 sur les assemblées populaires* : une loi visant à instaurer un processus s'inspirant du concept d'assemblée constituante pour offrir une nouvelle façon d'adopter des lois en Ontario.

En résumé, on créerait des «assemblées populaires» chargées d'effectuer des consultations et des travaux de recherche, puis de rédiger des mesures législatives sur des questions d'intérêt public choisies par le Cabinet, une à la fois. Dans ce projet pilote d'une durée de six ans, les projets de loi seraient ensuite soumis à une procédure législative accélérée et

Bob Chiarelli a été élu pour la première fois à la législature de l'Ontario dans la circonscription d'Ottawa-Ouest le 10 septembre 1987, et il a été réélu le 6 septembre 1990. Il est actuellement porte-parole de l'opposition officielle pour les questions relatives au Procureur général, co-porte-parole pour les questions concernant le Solliciteur général et président du comité de la politique en matière de justice du caucus libéral.

feraient l'objet d'un vote libre à la législature. Cette nouvelle procédure d'adoption de loi permettrait d'aller bien au-delà des «recommandations» des commissions d'enquête et des groupes de travail traditionnels qui, plus souvent qu'autrement, alimentent le cynisme de la population, et dont les rapports finissent par moisir sur des étagères après avoir rempli leur but non avoué, à savoir étouffer des affaires politiques embarrassantes.

La *Loi sur les assemblées populaires* fonctionnerait de la façon suivante. Le Procureur général, ayant consulté le Cabinet, choisirait de temps en temps, au sujet d'une question d'intérêt public, un objectif à atteindre au moyen d'une nouvelle loi dont l'élaboration serait confiée à une *assemblée populaire.*

On dresserait un *projet de liste de membres*, c'est-à-dire une liste de personnes ou d'entités qui accepteraient de participer à l'assemblée populaire. La loi contiendrait des dispositions portant que les membres des assemblées populaires doivent être variés et doivent comprendre des personnes du grand public, des personnes ou des experts connaissant bien la question sur laquelle on légifère, de même que des personnes ou des entités dont les intérêts sont en jeu. La loi fixerait des ressources et un budget précis, de même qu'un délai pour le dépôt du projet de loi par l'assemblée populaire au bureau du greffier de l'assemblée législative.

Le Procureur général serait tenu de soumettre son projet au juge en chef de l'Ontario, lequel devrait, dans les quatre semaines, faire réunir un comité de trois juges de la Cour d'appel de l'Ontario. Celui-ci tiendrait des audiences publiques en vue d'approuver le «projet de liste de membres». Les juges seraient habilités à modifier la liste, sous réserve des exigences de la loi, mais ne pourraient d'aucune façon influer sur les autres aspects du projet.

Une fois leur nomination confirmée, les membres de *l'assemblée populaire* fixeraient leurs propres règles et procédures, de même que la marche à suivre en matière de recherche et de consultation.

Le projet de loi rédigé par *l'assemblée populaire* serait remis au greffier de l'assemblée législative de l'Ontario (dans les délais prescrits) en même temps qu'un rapport. Le projet de loi serait automatiquement réputé avoir été adopté en première et en deuxième lecture et renvoyé au comité plénier où, après les délais prescrits pour amendement et débat, il serait automatiquement adopté, à moins qu'il ne soit amendé ou défait par au moins les deux tiers des députés dans un vote libre.

Si l'assemblée populaire décidait de ne pas rédiger de projet de loi ou se trouvait dans l'impossibilité de le faire, elle déposerait néanmoins à la législature un rapport expliquant ses raisons et contenant des recommandations sur la question à l'étude à l'intention des députés.

Les assemblées populaires ne sont pas une panacée, mais si elles étaient constituées à titre expérimental, l'expérience permettrait de corriger les défauts de ce système. Il faudrait entre autres rédiger avec grand soin la définition de la question à régler, surtout dans le cas des mesures législatives qui influent sur les dépenses publiques. La *Loi sur les assemblées populaires* contient d'ailleurs à cet égard une disposition de protection portant que toute loi adoptée à la suite de cette procédure peut être modifiée selon la procédure normale par une majorité simple à la législature. Il reste cependant qu'une telle action comporterait un lourd fardeau moral et politique, car elle irait à l'encontre de la volonté de l'assemblée populaire et d'au moins les deux tiers des députés.

Dans la *Loi sur les assemblées populaires*, on s'inspire du concept d'assemblée constituante pour faciliter l'élaboration de la politique gouvernementale et la rédaction des lois. Un examen de la documentation n'a permis de découvrir aucun précédent dans lequel des gouvernements se seraient servis du mécanisme de l'assemblée constituante pour des questions autres que des questions constitutionnelles. De nombreux gouvernements ont en revanche eu recours à des assemblées constituantes pour permettre une vaste participation à la rédaction ou à la modification d'une constitution, notamment ceux de Terre-Neuve (1946), de l'Australie (1973-1975), du Nicaragua (1984) et des États-Unis (1787), et d'autres encore.

M. John Godfrey, un érudit et un auteur canadien de renom, affirme que le processus de prise de décisions par les pouvoirs publics doit être profondément transformé et que toutes les parties concernées, dont la population, doivent y participer en même temps. Il estime que les procédures actuelles ne font pas participer tous les intéressés et qu'elles prennent trop de temps. En fait, la procédure est parfois si longue que les administrations et les intervenants ont le temps de changer avant qu'une décision ne soit finalement prise, ce qui entraîne un gaspillage de travaux de recherche et de consultation importants. M. Godfrey est d'avis que la prise de décisions ne peut plus se limiter à un ou deux aspects des questions en cause. De nombreuses décisions des pouvoirs publics touchent l'économie, l'environnement, les ressources humaines, des intérêts privés, des gouvernements et le grand public, facteurs qui devraient tous être pris en considération dans la prise de décisions, selon un calendrier fixe.

La *Loi sur les assemblées populaires* se veut une expérience hardie pour accroître la participation du public et réduire celle des bureaucrates et des politiciens à certains aspects de la formulation de la politique publique.

L'adoption de ce projet de loi témoignerait du courage de se libérer des contraintes institutionnelles et aiderait à atténuer la frustration et le cynisme fondés et croissants du public vis-à-vis de nos institutions politiques.