
La réforme parlementaire : motifs et obstacles

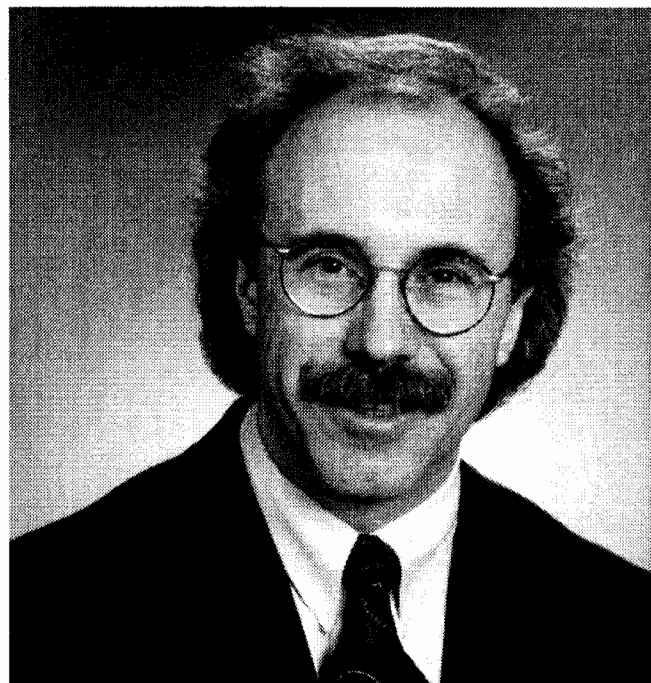
par Jean-Pierre Charbonneau, MAN

Depuis la Révolution tranquille et les premiers travaux de réforme commandés au juriste Jean-Charles Bonenfant, en 1963, par Jean Lesage, beaucoup d'efforts ont été consentis en vue de modifier le fonctionnement de l'Assemblée nationale du Québec et de revaloriser le rôle du député. Plusieurs facettes du travail parlementaire ont changé, mais il subsiste encore des problèmes majeurs. Cela fait en sorte que le projet d'une réforme parlementaire en profondeur demeure toujours inachevé. Le présent article examine la situation actuelle à l'Assemblée nationale.

Le premier motif de s'attaquer une fois de plus à ce dossier vieux de 35 ans est que l'Assemblée nationale occupe, aujourd'hui par rapport à hier, un espace considérablement réduit dans la vie politique de notre société. Or, dans la mesure où le fondement même de notre système politique repose sur l'existence d'un pouvoir législatif constitué par des élus du peuple, l'émiettement de l'influence du Parlement remet en cause la légitimité même de notre système démocratique. Pouvons-nous admettre encore longtemps que les parlementaires, les députés élus, ne soient très souvent que des machines à voter, transformant ainsi l'Assemblée nationale en simple chambre d'enregistrement?

Les exigences du développement d'un Québec moderne ont amené les gouvernements qui se sont succédé à la tête de l'État à intervenir davantage et plus rapidement. Les gouvernements ont recherché l'efficacité et la stabilité. Ainsi, malgré le fait que les sujets devant occuper et préoccuper les élus devenaient de plus en plus nombreux et complexes, on a maintenu en place des règles de fonctionnement qui ont, en réalité, marginalisé le rôle du Parlement.

Face à cette situation, il est certain que, si l'on devait redonner au Parlement un plus grand espace de liberté, cela signifierait que l'Exécutif devrait inévitablement céder un peu



Jean-Pierre Charbonneau est président de l'Assemblée nationale du Québec. L'article s'inspire de la communication qu'il a présentée lors du symposium sur la réforme parlementaire qu'a organisé Le Courrier parlementaire le 26 février 1997 à Québec.

de terrain. Est-ce que cela impliquerait que notre système politique deviendrait plus instable et que la société serait moins bien gouvernée? Je ne le pense pas. Je crois qu'il est possible de redonner de l'importance à l'Assemblée nationale sans pour

autant compromettre la capacité du gouvernement de remplir ses responsabilités selon ses orientations idéologiques.

La deuxième raison de réformer notre institution parlementaire est que celle-ci n'est pas aussi efficace qu'elle devrait l'être en regard de ses principales responsabilités : faire des lois, contrôler le gouvernement et se saisir de questions d'intérêt public. Il est évident, par exemple, que les marathons législatifs de fin de session qui se prolongent parfois durant des nuits complètes ne constituent pas une façon responsable et correcte de légiférer. Aussi, le contrôle de la gestion gouvernementale par les élus est loin de ce qu'il devrait être. Selon la loi, chacune des huit commissions parlementaires permanentes a l'obligation d'examiner à la loupe chaque année l'administration de l'un des 261 organismes relevant du gouvernement. Donc, huit organismes sont surveillés annuellement sur un total de 261. Ce n'est rien de bien significatif.

Pourtant, les députés ne chôment pas. Ils travaillent de nombreuses heures au Parlement. En fait, les élus manquent de temps pour s'acquitter pleinement de leurs responsabilités. La révision de l'organisation du temps à l'Assemblée nationale est une priorité si l'on veut atteindre plus d'efficacité.

Une troisième raison milite en faveur d'une nouvelle réforme parlementaire. La culture institutionnelle entretenue par des règles du jeu datant souvent d'une autre époque amène trop de députés à adopter des comportements déplorables du point de vue de la dignité et de l'éthique. Certes, beaucoup de gens ne prennent pas en considération que plusieurs de ces attitudes qu'ils n'apprécient guère sont en bonne partie attribuables au fait que le Parlement constitue par essence un forum d'affrontements pour la quête du pouvoir, une quête pacifique mais néanmoins féroce. La plupart des gens, s'ils se retrouvaient dans une pareille dynamique conflictuelle, ne se comporteraient probablement pas différemment de ceux et celles dont ils condamnent la conduite.

Néanmoins, pour les citoyens, le Parlement est d'abord le lieu privilégié où se font les choix de société, où se prennent des décisions importantes les concernant. Pour eux, qui vivent souvent des situations difficiles sinon dramatiques, il est bien sûr inconcevable et inacceptable que leurs députés leur donnent l'impression de traiter leurs problèmes avec légèreté et partisanerie mesquine. Les citoyens revendiquent à bon droit d'être traités avec déférence et respect. Et ils veulent que leurs élus soient respectables, qu'ils aient une importance réelle, qu'ils soient efficaces et dignes. Les citoyens veulent en quelque sorte en avoir pour leur argent! Après tout,

l'Assemblée nationale coûte annuellement 68 millions de dollars aux contribuables.

Une véritable réforme parlementaire qui soit autre chose que cosmétique doit s'attaquer aux trois grands problèmes que je viens de signaler. Cela pourra se faire si les députés acceptent de modifier plusieurs règles internes qui régissent la façon dont ils s'acquittent de leurs missions. Cela pourra se faire aussi si le gouvernement libère de l'espace au profit du pouvoir législatif. Cela pourra se faire enfin si les dirigeants des partis politiques lâchent du lest sur la discipline de leurs troupes.

Ce dernier aspect est à la fois une question d'éthique politique et de cohérence de notre système démocratique. En effet, dans ce quasi-régime présidentiel qui est le nôtre, les gens qui se présentent aux urnes votent beaucoup pour les dirigeants politiques et les idéologies. Cependant, ils choisissent aussi la personne qui les représentera à l'Assemblée nationale et lui demanderont des comptes après coup. Mais comment le député peut-il alors remplir adéquatement le mandat populaire qui lui a été confié s'il est constamment contraint de se plier à la ligne de parti et de faire abstraction plus ou moins fréquemment de ses opinions, de ses réserves et de celles de ses commettants?

Contrairement à ce que beaucoup de gens pensent, rien dans la Constitution, ni même dans les us et coutumes parlementaires britanniques qui nous ont inspirés, n'empêche un changement majeur à cet égard. Il faut simplement que les chefs de partis soient convaincus qu'ils ont plus à gagner qu'à perdre à redonner un sens et une valeur réels à la fonction d'élu du peuple. Cela dit, il faut savoir qu'une telle révolution culturelle de notre vie politique ne pourrait se faire que progressivement. Il apparaît certain que si, du jour au lendemain, il devenait fréquent que les députés aillent à l'encontre de la ligne de parti, les médias seraient les premiers à exploiter et à dramatiser les situations, ce qui provoquerait sans doute des jugements négatifs du public, qui se questionnerait sur la capacité des partis en cause d'assumer les charges de l'État.

Malgré cela, je crois qu'il y a des aspects sur lesquels les chefs politiques pourraient s'entendre pour donner progressivement plus de latitude aux députés sans que ceux-ci deviennent des parias et des irresponsables. Au fil du temps, les médias et le public s'imprégneraient d'une autre culture politique et on ne s'étonnerait pas qu'un député s'exprime librement sur des questions qui ne mettent pas en cause les bases idéologiques de son parti.

On en arrive ainsi à comprendre qu'une véritable réforme parlementaire ne viendra que d'une volonté de changement largement partagée par les parlementaires eux-mêmes et leurs chefs. Enfin, il ne fait aucun doute que cette volonté aurait de meilleures chances de se concrétiser si le public s'intéressait davantage à l'institution qui constitue le fondement de notre système démocratique – le Parlement.