
Plaidoyer pour le parlementarisme

par Claude Ryan

Le parlement est une institution ancienne qui repose sur des règles et des hypothèses à la fois écrites et tacites. Lorsqu'on tente de le réformer, il faut, soutient l'article, prendre soin de ne pas essayer de le réinventer ni d'introduire des contradictions internes dans la structure institutionnelle.

De toutes nos institutions politiques, l'Assemblée nationale est probablement celle qui se prête le moins bien aux changements rapides et radicaux. Forte de plus de deux siècles d'existence, elle a survécu à de nombreuses tempêtes et su s'adapter à maintes situations inédites tout en conservant ses caractéristiques essentielles. C'est en grande partie grâce à cette continuité historique de son parlement que le peuple québécois a pu évoluer depuis de nombreuses générations dans un climat où libertés et stabilité politiques ont fait bon ménage.

À l'invitation du gouvernement, nous serons invités au cours des prochains mois à dire si nous aimerions troquer le régime parlementaire que nous avons pour un régime présidentiel. Tout en reconnaissant que le système présidentiel n'est pas sans mérite, j'affirme tout de suite ma préférence pour le maintien du système parlementaire. Ce système comporte de nombreux avantages objectifs qui ont été soulignés par maints auteurs. Il nous a très bien servis, nous, du Québec. Il aide en outre à distinguer le Canada des États-Unis à une époque où, avec le progrès phénoménal des communications, l'influence de notre puissant voisin sur nos manières de penser et de vivre est plus omniprésent que jamais. Nous devons veiller, dans ce contexte, à préserver les institutions qui nous distinguent de

nos voisins et à n'y apporter que des changements compatibles avec leur génie propre.

Le système parlementaire a sans doute ses limites et ses faiblesses. Mais le système présidentiel a aussi les siennes. Selon diverses études, les comparaisons ne sont pas défavorables au système parlementaire, bien au contraire. Sans que la cause puisse en être attribuée exclusivement à leur régime politique, il appert même, selon certaines études, que la stabilité soit plus forte dans les pays dotés d'un système parlementaire. Tout cela est cependant vrai à condition que l'on évite d'identifier trop exclusivement le système parlementaire avec le système britannique de gouvernement.

Quel que soit le choix qui sera fait, il devra être cohérent. Ainsi que nous a prévenu à juste titre le ministre délégué à la réforme des institutions démocratiques, il ne saurait en effet y avoir de menu à la carte en matière de système politique. Ou nous opterons pour le système présidentiel, avec ses principales caractéristiques, ou nous choisirons de conserver le système parlementaire, avec les traits essentiels que nous lui connaissons. Nous ne pourrions pas toutefois retenir uniquement ce qui nous plaît dans chaque système. À titre d'exemple, le choix du chef du gouvernement au suffrage universel est une caractéristique fondamentale du système présidentiel. Mais ce mode de désignation du chef du gouvernement est contraire à l'esprit du parlementarisme, selon lequel le pouvoir exécutif doit émaner du pouvoir législatif, lui être redevable de ses actes et conserver sa confiance pour se maintenir en selle. Comme je favorise le maintien du système parlementaire, je ne puis en bonne logique être favorable au choix du chef du gouvernement par voie de suffrage universel.

Une autre caractéristique du système parlementaire, c'est que beaucoup de choses y sont importantes mais ne sont pas écrites. Ainsi, le rôle du chef du gouvernement, du cabinet et

Claude Ryan a été directeur du journal Le Devoir de 1964 à 1978. Il a été élu chef du Parti libéral du Québec en 1978 et député de la circonscription d'Argenteuil à l'Assemblée nationale en 1979. Réélu en 1982, 1985 et 1989, il a été successivement ministre de l'Éducation, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, ministre responsable de l'application de la Charte de la langue française, ministre de la Sécurité publique et ministre des Affaires municipales. Il a été conférencier lors du colloque Le parlementarisme au XXI^e siècle, qui s'est tenu à Québec du 9 au 12 octobre 2002, à l'Hôtel du Parlement. Le présent article reprend le texte de son exposé.

des partis politiques est capital sous notre système parlementaire. Les textes fondateurs sont cependant avares de dispositions traitant explicitement de ces trois éléments. Peu après qu'un universitaire distingué eut publié un livre qui suscita beaucoup d'attention sur le pouvoir grandissant du premier ministre du Canada, ce dernier faisait face, au sein de son groupe parlementaire et de son parti, à une rébellion qui devait l'obliger à annoncer sa retraite. S'il avait été vrai, comme le soutenait Jean Chrétien, qu'il tenait son mandat directement du peuple, il aurait pu en toute tranquillité décider de rester en poste aussi longtemps qu'il semblait le souhaiter. Mais comme nous sommes en régime parlementaire, M. Chrétien devait pouvoir absolument compter sur l'appui de son caucus pour rester en selle. Le tapis lui ayant littéralement glissé sous les pieds, tandis qu'il se croyait assuré de son pouvoir, il n'avait plus d'autre choix que de tirer sa révérence. On pourrait citer de nombreux autres exemples de chefs de parti qui durent abandonner leur poste parce qu'ils avaient perdu la confiance de leur groupe parlementaire et/ou de leur parti. Le système parlementaire accorde aux acteurs politiques une marge non écrite d'initiative qui me paraît supérieure à celle que permet le système présidentiel pour le règlement de problèmes difficiles comme celui de la légitimité du chef d'un gouvernement ou d'un groupe parlementaire. Il permet aussi d'éviter les affrontements parfois déchirants entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif dont le système présidentiel offre de nombreux exemples.

Même si ces choses ne sont pas toujours écrites, le système parlementaire établit un partage net entre les responsabilités des principaux acteurs. Les rôles propres du peuple, des élus et du gouvernement y sont définis par une longue tradition. Ainsi que l'indique le nom du système, l'élément-clé de l'édifice est le parlement, mais le peuple et le pouvoir exécutif y tiennent aussi un rôle majeur. Le peuple élit au suffrage universel les membres du parlement. De celui-ci émane un groupe de personnes appelées à former le gouvernement. À celui-ci, il incombe non seulement d'administrer les affaires, mais aussi de dresser l'ordre du jour des travaux parlementaires.

Au parlement, il revient de surveiller les actes du gouvernement, d'approuver les projets de loi qui lui sont soumis, de fournir au gouvernement les ressources dont il a besoin et d'exercer un contrôle a posteriori sur les actes du gouvernement. Mais ce travail doit être accompli, sauf exception, par des individus travaillant en groupe, non par des individus agissant comme francs-tireurs. En effet, ce ne sont pas des individus isolés mais des députés ayant offert leurs services sous la bannière d'un parti qui ont été élus. Comme le parti ayant remporté une majorité de sièges doit former le gouvernement, il est logique, voire indispensable, que ce dernier puisse compter, une fois en poste, sur l'appui des députés de son parti. D'où la très grande importance de la règle de solidarité à laquelle sont astreints des membres d'un groupe parlementaire, surtout s'il forme le gouvernement. Les députés

sont des personnes libres. Mais, sauf cas exceptionnels, ils sont des acteurs libres agissant à l'intérieur d'un parti. À titre de membre d'un parti représenté au parlement, le député doit accepter en conséquence de se soumettre à une discipline sans laquelle l'unité du groupe dont il fait partie ne serait pas possible. Le système devrait permettre qu'un député déroge à la règle de l'unité dans les cas où des motifs de conscience sérieux le justifient. Vouloir par contre transformer le député élu sous la bannière d'un parti en intervenant parlementaire libre de toute solidarité envers son groupe me paraît contraire à l'esprit de notre système parlementaire.

Pour le bon fonctionnement du système, il est non moins nécessaire que le gouvernement ait une influence déterminante sur l'ordre du jour et la marche des travaux parlementaires et dispose d'une forte marge de manœuvre pour la gestion des affaires de l'État. Les projets de loi doivent certes être soumis à l'approbation du Parlement avant d'être mis en application. Mais, tout en étant soumises au contrôle a posteriori du Parlement, les décisions d'ordre administratif doivent être prises, au contraire, sans son approbation préalable. Toute tentative ayant pour objet de renverser cet ordre, sous prétexte de donner plus de pouvoirs aux parlementaires ou au peuple, me paraît devoir être accueillie en conséquence avec réserve.

Parce que je crois au système parlementaire, je suis d'avis qu'il faut accueillir avec circonspection toute proposition de changement qui apparaît contraire à son esprit. Ayant siégé sept ans dans l'opposition et fait partie du gouvernement pendant neuf ans, je suis toutefois conscient de certaines faiblesses qui justifient maintes critiques dont le parlement est l'objet. Ces faiblesses me semblent être principalement les suivantes :

1. La composition de l'Assemblée nationale n'est pas le reflet fidèle de la volonté réelle de la population. Le mode de scrutin actuel engendre des écarts qui pouvaient se justifier au temps où les communications étaient plus difficiles et les manières de voir plus simples. Mais l'inexactitude des résultats qu'il engendre ne se justifie plus d'aujourd'hui;
2. Le contrôle exercé par le gouvernement sur la marche des travaux parlementaires est trop lourd. Il laisse trop peu de marge pour des initiatives émanant des parlementaires;
3. À l'intérieur des principaux groupes parlementaires, un contrôle trop serré est exercé par les appareils de chaque groupe et les partis qu'il représente;
4. La marge de liberté dont disposent les députés, surtout les députés ministériels n'ayant pas de fonctions ministérielles, est trop réduite. Ces derniers sont trop souvent réduits à n'être que des machines à voter;
5. Dans leurs aspects dont le public a davantage connaissance, les travaux parlementaires sont trop souvent dominés tantôt par la recherche du spectacle, tantôt par la routine. La période de questions, par exemple, ressemble parfois davantage à un

cirque qu'à un exercice sérieux. On y recherche trop, de part et d'autre, l'avantage partisan plutôt que la vérité. La présence au Salon bleu d'un nombre très faible de députés à l'occasion des séances plénières qui donnent lieu aux débats portant sur les principes des projets de loi ou sur leur adoption crée également une impression défavorable chez nombre de personnes qui observent ces choses de l'extérieur.

Autant je suis réservé à l'endroit de toute proposition de changement qui s'écarte de l'esprit du système parlementaire, autant je suis convaincu, par contre, que le système parlementaire doit être en évolution continue afin de pouvoir répondre aux défis nouveaux propres à chaque époque. Ce besoin est particulièrement aigu à la lumière des problèmes évoqués ci-dessus. Le droit de parole, par exemple, est la prérogative la plus précieuse des députés. Pour qu'il ait tout son sens, il faut toutefois qu'il soit exercé avec sérieux et discipline, je dirais même avec un certain souci de la forme. Tout ce qui est de nature à empêcher, gêner ou déprécier l'usage du droit de parole me paraît devoir être combattu sans ménagement. Font partie des choses à éliminer les abus de procédure, l'arrogance des ministres, les interventions débitées sur commande à partir de textes rédigés par l'appareil, les propos démagogiques, l'obstruction bête où l'on se borne à répéter les mêmes refrains des centaines de fois, les imputations de motifs et les attaques personnelles.

Parallèlement à la recherche de normes de conduite plus élevées chez les parlementaires, il faut aussi viser à améliorer l'institution elle-même. Voici quelques propositions à cette fin :

- au premier rang des améliorations souhaitables, j'inscris la réforme du mode du scrutin. La population a été généralement satisfaite jusqu'à ce jour du système actuel. Mais le temps me paraît venu de modifier le système avant que des problèmes sérieux ne surgissent. Je suis personnellement d'avis qu'un système mixte comprenant des députés de circonscription et des députés de liste serait la meilleure formule. Le système en vigueur en Allemagne, qu'il me fut donné d'observer sur place quand j'étais journaliste, m'apparaît comme un modèle à cet égard. Quant à y aller, il faudrait éviter toute modification qui ne serait que du maquillage;
- la période de questions devrait faire l'objet d'un grand ménage. Dans sa forme actuelle, elle contribue à discréditer l'institution parlementaire aux yeux d'une bonne partie de la population. Les modalités utilisées pour la période des questions au parlement du Royaume-Uni me semblent intéressantes à cet égard.
- afin de valoriser le rôle des simples députés, je favoriserais la création d'une période exclusivement réservée aux projets de loi et pour le fonctionnement de laquelle tous les députés seraient traités sur un pied d'égalité. La Chambre des communes réserve cinq heures par semaine aux affaires émanant des députés. On y aménage en outre à chaque jour de session, avant la période des questions, une brève période

où bon nombre de députés peuvent prendre la parole pendant une minute afin d'attirer l'attention sur un sujet d'intérêt local, régional ou national. L'Assemblée nationale aurait intérêt à examiner la possibilité d'initiatives inspirées du même souci de valorisation du rôle du député;

- je favoriserais la tenue de votes libres sur des projets de loi ou des motions ayant des implications significatives en matière de droits fondamentaux ou de conscience. Je ne suis pas enclin, par contre, à étendre la pratique des votes libres à l'ensemble des projets de loi du gouvernement parce qu'une telle manière de fonctionner aurait inévitablement des effets négatifs pour l'unité et la stabilité de l'équipe ministérielle;
- je favorise l'assouplissement de la discipline de parti dans les travaux et les commissions parlementaires, en particulier lors de l'étude détaillée des projets de loi, de manière que les députés puissent contribuer plus librement à la bonification de ces projets de loi;
- je suis favorable à l'utilisation plus généreuse des mandats d'initiative par les commissions parlementaires. Ces mandats se prêtent très bien à des exercices de prospective moins entachés d'esprit partisan. Selon le secrétaire général des parlementaires du Commonwealth, ce genre de travaux semble tracer une voie intéressante pour les parlementaires intéressés à influencer en profondeur l'évolution des politiques publiques;
- les appareils des groupes parlementaires devraient s'efforcer de favoriser au maximum la participation active de tous les députés aux travaux parlementaires. Sous l'influence de la culture du vedettariat que favorisent les médias, les débats tendent à réserver à un nombre de députés plus doués les interventions à la période de questions et dans les débats importants. En longue période, cette pratique me paraît dangereuse pour l'esprit du parlement, lequel doit se caractériser par le respect rigoureux de l'égalité de tous ses membres.
- les auditions publiques que tiennent régulièrement les commissions parlementaires sont parmi les plus belles initiatives instituées par l'Assemblée nationale. Ces auditions permettent à un grand nombre d'organismes de se faire entendre au sujet de projets de loi ou de dossiers d'intérêt public. Elles sont conduites en général dans un esprit de respect et suivant des règles équitables. Il y aurait lieu de les multiplier et d'en ouvrir l'accès, dans toute la mesure du possible, à tous les groupes désireux de se faire entendre. Il pourrait aussi être utile, quand une commission parlementaire s'acquitte d'un mandat, qu'elle réserve une ou des périodes de temps pour des questions émanant de personnes ou de groupes qui ne seront pas entendus en bonne et due forme;
- afin de réduire l'emprise du gouvernement sur les travaux des commissions, il serait souhaitable que le ministre qui parraine un projet de loi ne fasse pas partie de la commission chargée de l'examen du projet de loi, mais soit plutôt appelé à témoigner devant la commission au début et à la fin des

travaux et, aussi, sur demande, à un stade ou l'autre des travaux.

- il y a lieu de se réjouir des modifications temporaires récemment apportées au Règlement de l'Assemblée nationale concernant le recours à des procédures d'exception pour l'adoption des projets de loi. Il s'imposait de mettre fin à de graves abus commis à cet égard tant par les partis d'opposition que par les gouvernements. Le nouveau règlement apporte des améliorations notables à ce sujet. Il faut souhaiter qu'il devienne le plus tôt possible permanent.
- il y a enfin lieu d'interpeller la presse au sujet du rôle qu'elle joue dans la couverture des travaux parlementaires. À tort ou à raison, je trouve que cette couverture laisse à désirer. Les

médias mettent beaucoup l'accent sur les événements insolites, sur les accidents de parcours, sur les querelles, sur les menus scandales, sur les conflits de personnalité qui surviennent dans le cours d'une journée. En contrepartie, ils portent une attention insuffisante aux débats qui entourent le cheminement des projets de loi, en particulier au travail souvent constructif et consciencieux qui s'accomplit dans les commissions parlementaires lors de l'examen détaillé des projets de loi. À juste titre, les médias exigent beaucoup des parlementaires. Il serait bon qu'ils fassent eux aussi leur examen de conscience périodique afin qu'il puisse en découler une information plus substantielle pour la population.