



## Sur les rayons

**Parlementarisme et Francophonie, sous la direction de Éric Montigny et François Gélinau, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, 341 p.**

Cet ouvrage résulte d'un colloque international intitulé *Plurielle et fière de l'être : la Francophonie parlementaire*. Le colloque en question a été organisé à l'initiative de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval. Il s'est tenu les 25 et 26 février 2011 à la salle du Conseil législatif de l'Assemblée nationale du Québec. Plus de 200 personnes y ont participé.

Le terme Francophonie avec un F majuscule désigne le dispositif institutionnel qui façonne les rapports entre les pays francophones. Les parlements des États et des États fédérés francophones peuvent adhérer à une assemblée de coopération interparlementaire et internationale, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Parmi les quelque 70 parlements qui sont membres de l'organisation, on constate une grande diversité, tant sur le plan organisationnel que sur le plan de la procédure. Or, jusqu'en 2011, cette diversité n'avait pas fait l'objet d'un véritable exercice comparatif. Le colloque de Québec s'est tenu justement pour combler ce manque. Il visait à dresser un inventaire des pratiques parlementaires au sein de la Francophonie, à expliquer la diversité qui règne entre les parlements et à établir des axes de convergence.

Dans la présente synthèse, nous avons choisi de mettre l'accent

d'abord sur les parlements de l'ensemble canadien qui ont fait l'objet de contributions orales et écrites (le Parlement fédéral, l'Assemblée nationale du Québec et l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick). Nous traiterons ensuite du Parlement de la République française et de l'Assemblée fédérale de la Suisse.

Le chapitre premier du volume porte donc sur le Parlement du Canada. L'auteur, Éric Montigny, y note d'emblée que l'exécutif joue un rôle de premier plan au sein du Parlement. Ainsi, le gouvernement contrôle par la voie de ses leaders parlementaires l'ordre du jour législatif. Le premier ministre quant à lui dispose de pouvoirs dignes d'un monarque élu. Le chef du gouvernement détient un pouvoir de nomination à de nombreuses charges publiques. Il nomme les juges, y compris ceux des cours supérieures dans les provinces, les hauts fonctionnaires fédéraux, les sénateurs, etc.

En situation de gouvernement minoritaire, les partis d'opposition exercent une influence importante sur le sort du programme législatif du gouvernement. Celui-ci doit négocier l'adoption de ses projets de loi au cas par cas. Les gouvernements minoritaires sont relativement fréquents au Canada. En effet, cette situation s'est présentée à une douzaine de reprises depuis 1867.

Selon l'auteur, le principe du gouvernement responsable au Canada conduit à une confusion entre l'exécutif et le législatif. Cela n'empêche pas l'opposition d'exercer un contrôle véritable sur

les activités du gouvernement et de l'Administration. Elle dispose de plusieurs moyens institutionnels à cette fin.

Le chapitre 2 a pour objet le parlementarisme au Québec. Le professeur Réjean Pelletier s'y montre d'avis que la responsabilité ministérielle conduit de façon paradoxale à la non-responsabilité du gouvernement devant la Chambre. Cette situation résulterait de l'appui indéfectible qui est assuré au gouvernement par les députés du parti au pouvoir et de la discipline de parti. Les nombreuses attributions qui relevaient jadis de la reine ou du roi ont été transmises dans les faits, non pas au Parlement, mais au premier ministre. Le gouvernement exerce donc une emprise très importante sur le Parlement. Selon l'auteur, il existe au Québec non pas une collaboration des pouvoirs législatif et exécutif, mais plutôt une fusion des pouvoirs. Pelletier cite le Parlement du Royaume-Uni comme une législature qui pourrait inspirer les députés québécois au sujet de changements futurs à la procédure de la période de questions, tout comme à ce qui est relié à la discipline de parti.

Le chapitre 3 est consacré à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. L'auteur, Roger Ouellette, écrit que les députés qui siègent à Frédéricton sont sujets à une discipline de parti stricte. Il cite le rapport *Proposals for Legislative Reform in New-Brunswick* de 2011, qui recommande que l'on considère l'adoption à l'Assemblée législative du système de *three-line-whip* en vigueur au Royaume-Uni.

Le professeur Ouellette énonce cependant des doutes sur la possibilité de mettre en œuvre une réforme relative aux votes libres, compte tenu des conventions sur le gouvernement responsable au Canada.

La situation du parlementarisme dans plusieurs États et pays du continent européen ressemble à celle que l'on trouve au Canada, au Québec et au Nouveau-Brunswick. L'exécutif est donc en position dominante par rapport au Parlement. C'est ce que l'on peut conclure des chapitres qui portent sur le Parlement fédéral belge, le Parlement de la Communauté française de Belgique, la Chambre des députés du Luxembourg et le Parlement de la République française.

Dans le cas de la France, le professeur Armel Le Divallec soumet au chapitre 9 que les deux assemblées qui siègent à Paris, soit le Sénat et l'Assemblée nationale, participent surtout de manière négative à la direction des affaires. Ce sont donc essentiellement des institutions de limitation du pouvoir du gouvernement.

L'exécutif conserve des prérogatives importantes pour contrôler et pour diriger le travail des assemblées. Il domine en outre la Conférence des présidents, soit l'instance qui est chargée de la planification des travaux. Le gouvernement peut également compter sur l'appui d'une majorité disciplinée à l'Assemblée nationale. La discipline de parti est la règle, et ce, autant dans le camp de la majorité que dans celui de l'opposition.

Une réforme introduite en 2008-2009 a porté notamment sur la réduction de la priorité générale qui était accordée depuis 1958 aux travaux d'origine gouvernementale. Ainsi, cette réforme établit qu'une semaine de séances sur quatre est consacrée désormais aux initiatives des assemblées pour le contrôle du



gouvernement et pour l'évaluation des politiques. Armel Le Divallec ne croit pas cependant que cette réforme modifiera l'équilibre général existant entre la présidence, le gouvernement et le Parlement. Depuis 1958, la présidence de la République constitue l'élément dominant du système politique, sauf en période de cohabitation du président avec une majorité parlementaire qui lui est opposée.

*Parlementarisme et Francophonie* montre que certains pays de la Francophonie ont un système politique dans lequel existe un meilleur équilibre entre le gouvernement et le Parlement. C'est le cas de la Suisse. Au chapitre 7, Ruth Lüthi et Pierre-Hervé Freléchoz mentionnent que l'Assemblée fédérale – formée en réalité de deux Chambres – occupe une position forte à l'intérieur du système politique de ce pays. Ainsi, environ 20 % des projets de loi qui sont adoptés procèdent de l'initiative parlementaire. Cette tendance est d'ailleurs à la hausse. De plus, le Parlement de Berne effectue parfois des changements importants aux projets de lois du gouvernement. Enfin, n'importe quel poste du projet

de budget fédéral peut être modifié sur proposition de l'une des deux commissions parlementaires des finances.

Le système politique suisse n'est pas un régime parlementaire, bien que les auteurs de *Parlementarisme et Francophonie* le caractérisent de cette façon dans leur conclusion (voir pages 336 et suivantes). Ce n'est pas non plus un régime présidentiel. Dans la littérature francophone, tant Georges Burdeau que Philippe Lauvaux l'ont qualifié de « gouvernement directorial », ce qui signifie notamment que l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral (le Cabinet) interviennent dans l'exercice d'une fonction étatique unique, la fonction gouvernementale. Plusieurs caractéristiques distinguent de façon appréciable le système politique suisse du modèle de Westminster :

- la séparation des pouvoirs législatif et exécutif est importante;
- le Parlement ne peut provoquer la chute du gouvernement;
- le gouvernement n'a pas de droit de dissolution;
- les membres du gouvernement sont élus par le Parlement pour toute la durée d'une législature.

Au total, l'ouvrage publié sous la direction de MM. Gélinau et Montigny traite de 20 parlements de la Francophonie, y compris les corps législatifs de plusieurs pays africains. D'un point de vue simplement numérique il s'agit d'un échantillon important, si on la met en relation avec la liste des États souverains (30 États) et des États fédérés (provinces, cantons – au total 11 entités), dans lesquels le français est une langue officielle ou co-officielle.

Chacun des chapitres décrit de façon large un parlement, qu'il soit bicaméral ou monocaméral. Les collaborateurs du colloque et de la publication ont été invités à présenter et à analyser le fonctionnement d'une ou deux ou même de plusieurs

assemblées. Une grille d'analyse a été soumise à ces personnes. La grille portait sur quatre grands thèmes :

- le plan institutionnel et historique;
- l'organisation parlementaire;
- la procédure;
- le contrôle parlementaire.

Le livre comble en partie une lacune. En effet, il n'y avait pas jusqu'à maintenant de monographie de science politique qui portait sur un inventaire aussi large des parlements francophones. Certes, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a produit au cours des dernières années le *Recueil des procédures et des pratiques parlementaires* qui fournit de l'information sur 33 parlements. Cet ouvrage est le fruit du travail de fonctionnaires au sein des parlements en question. Diffusé uniquement en format électronique, il comprend des chapitres qui regroupent l'information sous 10 grands thèmes.

Une partie des chapitres de *Parlementarisme et Francophonie* est consacrée à situer les parlements nationaux ou infranationaux dans un contexte institutionnel plus large. Par ailleurs, la plupart des auteurs présentent la communauté francophone de leur pays, son histoire, ses institutions, le statut de la langue française, etc.

L'ouvrage ne comprend pas de chapitre de synthèse. Malgré la richesse des contributions nationales, il manque en définitive une analyse comparative fouillée. Les auteurs mentionnent néanmoins leur souhait qu'une suite soit donnée à ce travail. Ils suggèrent en conclusion que l'on fasse porter la recherche ultérieure sur les facteurs qui favorisent les réformes parlementaires et les arrangements institutionnels.

**André Grenier**

Service de la recherche  
Bibliothèque de l'Assemblée nationale

*Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics* de David E. Smith, University of Toronto Press, Toronto, 2013

N e s'arrêtant pas au succès de ses trois ouvrages précédents sur la Couronne, le Sénat et la Chambre des communes, David Smith vise un grand chelem en se penchant sur l'opposition parlementaire. D'une certaine façon, il s'agit de son livre le plus important, en partie parce qu'il y a très peu d'écrits sur le sujet, mais surtout parce qu'il démystifie l'opposition tout en expliquant le conflit constitutionnel actuel entre les défenseurs du gouvernement responsable fondé sur le modèle Westminster et les absolutistes de la démocratie.

Une grande partie du livre relate des faits historiques. Il y est question du système d'opposition classique au sein d'un système bipartite, qui était en place jusqu'à 1921, et des légères différences qu'a entraînées l'arrivée en scène de partis minoritaires de 1921 à 1992.

La situation a toutefois changé après les élections de 1993. Deux partis traditionnels, le Parti progressiste-conservateur et le Nouveau parti démocratique, ont été décimés, et deux nouveaux partis sont apparus. Le Bloc québécois a formé la loyale opposition de Sa Majesté, malgré sa mission, soit l'indépendance du Québec. Plus important encore, le nouveau Parti réformiste promettait une toute nouvelle approche en matière de gouvernement parlementaire.

Les réformistes ont remis en question le principe de la démocratie parlementaire, surtout en raison de leur ignorance du système. Par exemple, après la victoire serrée des fédéralistes lors du référendum au Québec en 1995, Manning a laissé entendre qu'il devrait y avoir un moyen de destituer Jean Chrétien au cas où certains membres de son Cabinet n'auraient pas toute leur tête. (p. 85)

La conversion du Parti réformiste en nouveau Parti conservateur et l'émergence du NPD en tant qu'Opposition officielle après les élections de 2011 semblent à première vue rétablir le statu quo en place avant 1993.

Toutefois, M. Smith démontre que la nature de l'opposition semble avoir changé pour de bon. L'ancienne approche, selon laquelle le Parlement est un endroit où doit se bâtir un consensus, a été remplacée par l'idée que c'est la majorité qui l'emporte. Le gouvernement et la loyale opposition ne sont plus des partenaires qui travaillent ensemble au service du souverain. La souveraineté est plutôt perçue comme l'apanage du peuple, et le gouvernement et l'opposition se livrent concurrence pour gagner l'appui du nouveau souverain. Ce changement a d'énormes répercussions. Il explique pourquoi les démocraties occidentales ont perdu leur chemin et pourquoi les constitutions mixtes de l'Asie du Sud-Est sont peut-être mieux placées pour survivre à long terme. Il s'agit là toutefois d'un sujet à aborder dans un autre ouvrage.

L'auteur s'intéresse surtout au Canada qui, comme la Grande-Bretagne, a une constitution mixte. Or, le Canada semble déterminé à suivre l'exemple américain et prête une foi aveugle aux vertus de la démocratie. M. Smith signale plusieurs différences importantes entre les approches britannique et canadienne en matière d'opposition, la plus importante étant sans doute la manière dont le cabinet fantôme britannique agit comme un véritable gouvernement en puissance, alors que les porte-parole des portefeuilles de l'opposition au Canada ne présagent en rien des nominations qui auraient lieu à la tête des ministères correspondants en cas de changement de gouvernement. C'est sans doute une des raisons pourquoi