

SURVOL DE LA CONFERENCE DE QUEBEC SUR LE PARLEMENTARISME

Par Christian A. Comeau
(Recherche et documentation)
Relations parlementaires, Assemblée nationale du Québec

En octobre dernier avait lieu à Québec une conférence sur le thème: "Le parlementarisme britannique: anachronisme ou réalité moderne?", à laquelle ont assisté une centaine de parlementaires venus du Canada, des Etats-Unis, de Belgique, de France, du Sénégal et de Jamaïque. Dix conférenciers, universitaires pour la plupart, ont énoncé à leur façon les problèmes globaux ou sectoriels qui confrontent le parlementarisme. D'ici quelques semaines, le texte intégral des conférences et délibérations de cette conférence sera édité et publié par l'Assemblée nationale. En attendant, nous vous offrons une synthèse des principaux points de vue soulevés par les conférenciers lors des séances plénières.

SEANCE PLENIERE
JEUDI, 12 OCTOBRE 1978

M. CLEMENT RICHARD, M.A.N., PRESIDENT DE
L'ASSEMBLEE NATIONALE DU QUEBEC.

Dans son allocution d'ouverture, le Président Richard souligne que si les parlementaires canadiens ont régulièrement l'occasion de discuter et de commenter entre eux les activités parlementaires lors de séminaires ou conférences spécialisées, il est plus rare qu'ils aient l'occasion de remettre en cause le rôle proprement dit des assemblées représentatives.

Prévoyant que certains pouvaient s'étonner, voire même être choqués du thème général: "Le parlementarisme britannique: anachronisme ou réalité moderne?", le Président a précisé que

cette question choc avait été choisie justement afin de provoquer des réactions variées tant chez les ardents défenseurs que chez les virulents critiques et les patients réformateurs du système. Le Président Richard devait conclure en disant que "...si le parlementarisme de type britannique dont nous sommes les héritiers est l'une des belles richesses que nous ayons, il ne faut cependant pas craindre de le remettre constamment en question dans ses modalités d'application quotidienne, afin de l'adapter aux différents rôles nouveaux que voudraient exercer nos parlementaires. N'ayons donc aucune crainte de remettre en question ce type de parlementarisme, peu importe le genre de conclusions que en ressortiront, je crois que nous pouvons nous permettre

cette cure d'oxygène à l'intérieur d'un système parlementaire dont la souplesse a toujours été une des grandes marques de commerce."

M. ROBERT BURNS, M.A.N.
MINISTRE D'ETAT A LA REFORME ELECTORALE
ET PARLEMENTAIRE,
GOUVERNEMENT DU QUEBEC.

M. Burns s'est attaché à expliciter son mandat comme ministre à la Réforme parlementaire et a défini le rôle fondamental du Parlement comme étant de "tendre à renforcer toujours et encore la souveraineté populaire de qui il émane."

Affirmant sa foi dans la capacité d'absorption du parlementarisme face aux changements, M. Burns a voulu démontrer qu'il ne faut pas confondre le rite et le fond, l'accessoire et l'essentiel.

"A ceux qui disent qu'un système remontant au règne de Jean-sans-Terre, ne peut plus répondre aux besoins d'un Etat francophone moderne en Amérique du Nord...je répons qu'ils confondent deux choses fort différentes: les éléments constitutifs de tout parlementarisme de type britannique et la façon qu'un Parlement spécifique choisit pour concrétiser ces éléments et les rendre conformes à la société à laquelle il appartient ainsi qu'à son contexte historique. Des principes qu'on a toujours tenus pour immuables au système parlementaire britannique ne sont, en réalité, que des expressions particulières dans un contexte donné."

Le ministre a appuyé cette thèse en citant de nombreux exemples de différences structurelles entre plusieurs assemblées qui toutes pourtant sont de tradition britannique.



G&D: André Chandernagor, Robert Burns, Président Richard, Michael Rush, Floyd M. Riddick

Puis M. Burns a résumé son mandat qui pour l'essentiel vise à revaloriser le rôle du député. Les premières réalisations de ce mandat ont été: la télédiffusion des débats et des améliorations au modifiant le calendrier parlementaire. Ces réformes se sont réalisées selon M. Burns en y associant la Présidence, l'Opposition et les députés d'arrière-bancs.

Le ministre, qui n'est pas à court de projets, a annoncé qu'il songe sérieusement à la création de commissions parlementaires spéciales ayant des règles particulières de fonctionnement, dotées de personnel de soutien et où la présence d'un ministre ne serait pas forcément requise. Il a de plus annoncé qu'il serait nécessaire qu'une loi stipule le droit du libre accès pour tous et particulièrement aux députés, à l'information disponible dans les ministères et les agences gouvernementales.

En terminant, M. Burns a exprimé le vœu que "dans le cadre du service de documentation de l'A.P.C. soit organisé un secteur précis touchant la réforme électorale et parlementaire."

M. ANDRE CHANDERNAGOR
MEMBRE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE FRANCAISE
GROUPE SOCIALISTE

SUJET: LE SYSTEME PARLEMENTAIRE
FRANCAIS.

L'exposé de M. Chandernagor était intitulé: "Le système parlementaire français théorie et réalité." Selon M. Chandernagor, le fait que l'évolution du parlementarisme démocratique tel que nous le connaissons ait connu des évolutions si différentes entre la Grande-Bretagne et la France démontre à quel point la forme, le rôle et le fonctionnement du Parlement sont intimement liés à l'histoire d'un peuple et à sa culture.

Puisque, si dans les deux cas, le point de départ, soit le régime féodal, était le même, les résultats s'avèreront différents: "Le Roi normand fort de sa conquête est le tout puissant distributeur de terres et de fiefs alors que le Roi capétien émerge difficilement parmi ses pairs qui l'ont fait Roi. La puissance initiale du premier provoquera peu à peu contre lui l'alliance du peuple et des barons tandis que le second, pour résister aux prétentions de ses vassaux, édifiera au cours des siècles avec le consentement populaire dressé contre les prétentions seigneuriales, un Etat de plus en plus centralisé et omnipotent.

Cela jusqu'au moment où face aux excès de l'absolutisme royal, sous les pressions conjuguées des philosophes du XVIII^e siècle, de l'exemple anglais et de la contagion américaine, la Révolution balayera le pouvoir du Roi pour établir un nouvel ordre."

Qualifiant ses compatriotes de logiciens impénitents, M. Chandernagor explique qu'on tenta alors de fondre le nouveau pouvoir révolutionnaire sur la séparation des pouvoirs qui fut érigée en dogme. Mais la révolution dépassa ses objectifs. Le nouveau pouvoir, celui de l'Assemblée, n'élimine le pouvoir royal que pour mieux le remplacer. Cette tentative de séparation des pouvoirs aboutit à la concentration des pouvoirs aux mains d'un seul homme avec la création du Premier Empire.

La III^e République restaure une nouvelle démocratie qui demeure marquée par la méfiance du pouvoir personnel. Le gouvernement ne sera qu'un comité exécutif de l'Assemblée qui le maintiendra dans une étroite dépendance. Si pour plusieurs, c'est à cette époque que la France se serait le plus rapprochée du système parlementaire britannique, M. Chandernagor se dit d'un avis contraire. Il soutient que, depuis 1958, dans sa pratique et dans ses consé-

quences, le système parlementaire français s'est plus rapproché du système britannique qu'à cette époque. M Chandernagor précisait que si l'on s'en tient aux textes constitutionnels les différences avec le système britannique nous semblent énormes mais que, d'autre part, "les textes rendent mal compte de la réalité de l'exercice du pouvoir, et les théories constitutionnelles sont rarement d'un meilleur secours."

Ainsi, M. Chandernagor a voulu démontrer que si dans la théorie constitutionnelle le Parlement anglais avait tous les pouvoirs, sauf celui de changer un homme en femme, et que le Parlement français était limité dans ses pouvoirs par la Constitution, "la réalité de la pratique quotidienne du parlementarisme dans ces deux pays n'était pas si différente."

Suivant le conférencier, la réalité du pouvoir étant justement que dans la plupart des démocraties occidentales, c'est le Gouvernement qui est le meneur de jeu et non le Parlement. Le Parlement et le Gouvernement ne sont plus des pouvoirs opposés comme à l'époque royale mais juxtaposés, avec toutefois une prééminence de L'Exécutif dans la mise en oeuvre des procédures même de la Chambre.

En France, ce système se concrétise par un Exécutif bicéphale qui prend l'allure d'une monarchie républicaine. La Constitution de 1958 a également tenté d'établir un véritable régime parlementaire, celui où le Gouvernement s'appuie sur une majorité au sein de l'Assemblée. Cette Assemblée s'est stabilisée; malgré les apparences, ce sont les mêmes groupes qui sont au pouvoir depuis 20 ans. De la IV^e à la V^e République, la France est passée de neuf partis à six, puis à cinq, puis à quatre, regroupés deux à deux en coalitions. Cette bipolarisation n'est pas sans ressemblance avec le bipartisme britannique.

Une autre caractéristique du système français est celle de la double majorité; une majorité présidentielle et une majorité parlementaire. Tant que l'une et l'autre s'associent entre elles, tout va; mais qu'en serait-il s'il se dégageait une majorité différente à l'une et à l'autre élection? M. Chandernagor croit qu'une telle alternative accentuerait le caractère parlementaire du régime. Il y a selon M. Chandernagor deux lectures possible de la Constitution. L'une fait du Gouvernement l'affaire du Président, une seconde donne au Premier ministre une autorité individualisée grâce au soutien du Parlement. Le conférencier favorise cette dernière interprétation alors que le Président peut en dernier ressort faire appel à l'arbitre suprême, le peuple, soit par référendum ou dissolution. Toutefois, un revers présidentiel pourrait entraîner sa démission. M. Chandernagor croit que "seule une application plus parlementaire de la Constitution peut permettre un bon fonctionnement du système."

Par ailleurs, le conférencier a dénoncé avec vigueur ce qu'il a appelé les "abus du droit" qu'a subis le Parlement au début de la V^e République, visant à freiner son action et son contrôle du gouvernement. Toutefois depuis 1973 des progrès importants dans le sens du renforcement de prérogatives parlementaires ont été réalisés par suite d'un consensus informel entre le gouvernement et le Parlement. Il reconnaît que certaines pratiques abusives ont été abandonnées alors qu'en même temps de nouvelles pratiques et de nouveaux services parlementaires ont été adoptés.

M. Chandernagor conclut en précisant que l'évolution du Parlement français a, au cours des récentes années, été marquée par trois facteurs, à savoir:

- la volonté unanime du Parlement à se doter de meilleurs outils de travail;

- le désir de l'actuel Président de la République de "décrisper" les rapports entre majorité et opposition;

- l'émergence d'une majorité plus composite ayant suscité une rivalité d'influence entre les deux partis majoritaires a donné plus de vie au Parlement.

Si le Parlement français remplit de manière convenable les fonctions normalement dévolues à un Parlement en régime parlementaire majoritaire, il serait néanmoins menacé par deux tendances soit: l'accentuation du caractère présidentiel du régime au nom de la séparation des pouvoirs qui selon le conférencier est impossible en France et n'engendre qu'immobilisme ou impasse, et le changement du mode de scrutin réclamé par la gauche et le centre, réclamation que le député français repousse du revers de la main: "L'analyse de la situation politique montre que, si la gauche a perdu la dernière bataille, ce n'est pas à cause du mode de scrutin, mais à cause de ses divisions. Quant au centre, s'il doit exister un jour par lui-même. Il lui faudra bien s'affirmer autrement que par le seul moyen d'un nouveau mode de scrutin."

M. Changernagor conclut en disant du système parlementaire à majorité cohérente que s'il n'est pas exempt de défauts, il demeure "la moind mauvaise conciliation possible entre l'efficacité de l'État et la liberté des citoyens, dans un monde où tant de régimes ont tendance à sacrifier allègrement, souvent en vain, celle-ci à celle-là, la liberté à l'efficacité, ce n'est peut-être pas si mal."

M. FLOYD RIDDICK
PARLEMENTARIAN EMERITUS
CONSEILLER DU SENAT DES ETATS-UNIS

SUJET: LE CONGRES DES ETATS-UNIS

Plus qu'une analyse critique, M. Riddick nous a présenté un exposé assez fouillé et même par moment très technique des procédures du Congrès des Etats-Unis et plus particulièrement du Sénat.

M. Riddick a voulu tout d'abord souligner certaines pratiques américaines étrangères au système de type britannique, où quelquefois les mêmes mots reflètent des réalités différentes. Il donne à titre d'exemple "parliamentarian" qui, au Congrès, est un fonctionnaire chargé de conseiller le Président du Sénat, ou de la Chambre en matière de procédure et non un membre du Parlement.

Constitutionnellement, les deux assemblées se partagent également le processus législatif. La Constitution prévoit deux exceptions à cette règle: la Chambre des représentants a l'initiative en matière de projets de lois financiers et le Sénat a une compétence exclusive sur les nominations et les traités internationaux. En pratique, cette compétence n'empêche pas la Chambre de suivre de près les affaires internationales. Ainsi, faisant allusion au Foreign Relations Committee du Sénat, un député américain qui a présidé la commission de la Chambre sur les Foreign Affairs avait l'habitude de dire que "la différence entre le Sénat et la Chambre en politique extérieure est que les députés ont des affaires alors que les sénateurs ont des relations". Mais comme ce comité a été rebaptisé le Comité des relations internationales, les deux assemblées ont maintenant des relations.

De plus, la Constitution confie explicitement à chaque assemblée le soin de déterminer ses propres procédures et suivant la description qu'en donne le conférencier, la procédure au Congrès semble être plutôt complexe et lourde.

Chaque Assemblée adopte régulièrement des motions édictant de nouvelles règles ou modifiant les règles existantes. Au cours des dernières années, le Congrès a même fréquemment adopté des lois administratives telles le Congressional Budget Act, établissant des règles de procédure spécifiques à différents types de législations. La Chambre des représentants doit de plus ré-adopter son Règlement au début de chaque nouvelle législature alors que le Règlement du Sénat date de 1884 bien qu'il ait été modifié plus souvent qu'à son tour. D'autre part, les assemblées sont également liées tant par les précédents que par la sacro-sainte tradition. Ainsi le Sénat utilise la même procédure de regroupement en trois classes des sénateurs depuis 1789 alors qu'à l'époque il n'y avait que 13 Etats membres de l'Union et que les 26 sénateurs étaient élus par les Assemblées d'Etat.

M. Riddick précise que, malgré des fondements communs, la procédure diffère fortement entre les deux assemblées au point que selon lui, la procédure sénatoriale est aussi différente de celle de la Chambre des représentants que cette dernière de la Chambre des communes de Westminster.

L'une des principales différences est qu'à la Chambre des représentants tout amendement ou intervention sur un projet doit être en rapport direct avec la loi et la partie de la loi dont il est question. Cette règle de la pertinence des débats, que nos parlementaires connaissent bien, ne s'applique pas au Sénat sauf quelques rares exceptions. De plus, les interventions des députés sont limitées à une heure alors que les honorable sénateurs bénéficient de la règle de l'épuisement, soit de l'orateur ou de ses auditeurs à la première éventualité.

De plus, la plupart des sujets controversés soumis à la Chambre des représentants font l'objet de règles particulières déterminées par le Committee on Rules et adoptées par la Chambre à la majorité simple. Ces règles particulières peuvent varier d'un cas à l'autre.

Contrairement à notre pratique quotidienne, le temps des débats n'est pas réparti à la proportionnelle entre les partis mais divisé également entre les "pour" et les "contre", ceci étant dû à l'absence de solidarité partisane. En fait, il est rare que le résultat d'un vote reflète la division entre les partis.

Au cours de ses 25 années de présence à la tribune du Sénat à titre de Parliamentarian, le conférencier a eu l'occasion d'assister à l'établissement du "seniority-system". Ce système basé sur l'ancienneté assure virtuellement un député ou un sénateur que lorsqu'il est nommé sur une commission, il pourra conserver ce poste tant et aussi longtemps qu'il le désirera. Les changements de majorité au sein d'une assemblée n'ont pour tout effet que de déplacer ceux qui sont au bas de la liste, les derniers arrivés.

Ce système a créé une spécialisation du travail très poussée des parlementaires et donne beaucoup de poids politique à certains d'entre eux. Tenant compte du fait qu'une commission a littéralement droit de vie et de mort sur la législation, la procédure de transmission des projets de lois aux différentes commissions favorise une mainmise des travaux parlementaires par ceux qui bénéficient du seniority-system. Il appartient tout d'abord au Président de l'assemblée de faire la répartition des projets de lois entre les comités. Les assemblées possèdent le droit de décision finale en cette matière mais encore faut-il que cette question soit expressément soulevée.

Ainsi, en pratique, un député ou un sénateur présent à la séance peut très bien ignorer quels sont les projets de lois nouveaux déposés cette journée-là et à quel comité ils ont été transmis. Ces renseignements ne seront publiés que le lendemain du dépôt ou de la transmission. L'Administration a appris à composer avec ce système.

A ce sujet, M. Riddick relate l'anecdote suivante: un jour, le Département du Trésor prépara un projet de loi visant à fournir une aide financière à Lockheed Aircraft. On lui demanda alors à quel comité du Sénat ce projet serait référé.

Après étude, M. Riddick informa son interlocuteur que suivant la procédure établie, le projet serait étudié par le Committee on Commerce. Comme l'administration trouvait que ce comité n'était pas assez "sympathique", elle décide de reprendre le projet de loi. Quelques mois plus tard, M. Riddick reçut un nouveau projet qui avait été tellement remanié que ce n'est qu'après une comparaison poussée des deux textes qu'il put se rendre compte qu'il s'agissait bien du même. Compte tenu de la nouvelle approche, plus globale, il fallut transmettre le projet à un autre comité. C'est ainsi qu'un projet de loi dont le



Séance de travail en atelier

but réel était d'aider financièrement une compagnie d'aéronautique fut étudié par le Committee on Banking, Housing and Urban Affairs.

M. Riddick conclut en affirmant que le Congrès est un corps législatif particulier. "J'ai vu les deux assemblées se livrer à une bataille rangée pendant deux ans pour changer le nom d'une rue dans le District de Columbia, tandis que d'autre part une loi d'importance nationale, affectant la vie quotidienne d'à peu près tous les citoyens, entrepris le processus législatif à midi et à 16 heures, le même jour, elle avait été adoptée par les deux assemblées, réimprimée sous différentes formes et présentée au Président en soirée pour sa sanction."

M. MICHAEL RUSH
PROFESSEUR DE SCIENCE POLITIQUE
UNIVERSITE D'EXETER
ROYAUME-UNI

SUJET: LE SYSTEME PARLEMENTAIRE
BRITANNIQUE.

Après avoir remercié ses hôtes, soit la section québécoise du C.P.A. et l'Assemblée nationale, M. Rush entre directement dans le vif du sujet en nous précisant sa définition de l'expression gouvernement parlementaire: une forme de gouvernement où l'exécutif est constitutionnellement responsable devant l'Assemblée dont il est issu.

Cet arrangement constitutionnel n'a d'autre but que de tenter de limiter l'exercice du pouvoir et établi selon M. Rush, un type de gouvernement représentatif, où les intérêts du peuple sont normalement représentés par le Parlement plutôt que directement par le référendum, l'initiative législative aux citoyens ou le "recall". Sous cet aspect, ce type de gouvernement n'est pas unique; d'autres formes peuvent également être décrites comme étant représentatives mais elles se distinguent du gouvernement parlementaire par l'absence de responsabilité constitutionnelle de l'exécutif devant

l'assemblée.

Le professeur Rush estime qu'à travers la longue histoire qui a forgé le système britannique, il y a trois facteurs interreliés qui ont joué et jouent encore un rôle prépondérant, à savoir: le système de parti, l'idéologie et le système électoral.

Il nous décrit le système de parti britannique comme étant un bipartisme compétitif. Le bipartisme ne vient pas de l'existence de deux seuls partis mais de l'absence de force politique des tiers partis. En moyenne, suivant les chiffres du conférencier, depuis l'après-guerre les partis Conservateur et Travailleuse totalisent 73% des candidats, 97% des députés et 88% des suffrages. L'élection de 1974 a démontré une déviation de cette tendance, mais il serait trop tôt pour juger du caractère permanent de cet événement. Un système compétitif, puisqu'il est généralement reconnu que les élections sont libres de manipulations, qu'elles offrent un choix politique distincte et surtout que les deux partis peuvent raisonnablement espérer prendre le pouvoir.

D'après le professeur Rush, cette dernière constatation est très importante. Chaque parti ayant confiance dans l'alternance du pouvoir au plus à moyen terme, aucun n'a d'intérêt ni le goût de modifier profondément le système. La régularité dont jouit le principe de l'alternance conditionne et restreint les ambitions politiques. L'opposition ménage son avenir et la majorité protège ses arrières car un jour, qui n'est jamais trop loin, les rôles seront inversés.

Le deuxième facteur, l'idéologie, n'est pas toujours facile à cerner. Les sondages indiquent que les Britanniques voient peu de différence entre les deux grands partis. On constate que, une fois

le pouvoir en main, le parti est soumis à des pressions, qu'il ne peut entièrement contrôler. Peu importe le parti qui forme le Gouvernement, il y a une certaine continuité dans les politiques économiques. C'est ainsi que les analyses superficielles sont souvent contredites par les faits. Par exemple, les Conservateurs, champions de l'entreprise privée, ont procédé à de nombreuses étatisations d'industries alors que les Travailleurs ont souvent adopté une ligne dure envers les syndicats.

Malgré ceci, M. Rush est d'avis qu'il existe des différences réelles. Ces différences existent surtout du fait que les hommes politiques eux-mêmes sont intimement convaincus de l'existence de deux idéologies distinctes et qu'ils agissent en s'inspirant de cette conviction. C'est ainsi que quels que soient les compromis imposés à un gouvernement par les circonstances, il n'y a pas de compromis entre les deux partis et chacun d'eux proclame que son programme, ses politiques, offrent les seules véritables solutions aux problèmes du pays. Les partis ont toujours beaucoup d'hésitation à manifester un accord d'opinion.

Le troisième facteur, le système électoral, du type uninominal à un tour ou plus familièrement, le premier-aupoteau, tend à forcer le bipartisme et multiplie l'impact du système de parti et de l'idéologie sur le Parlement.

Ce sont donc ces trois facteurs qui plus que tout autre conditionneraient l'exercice d'un gouvernement parlementaire, i.e. représentatif et responsable.

Peut-on dans ces conditions véritablement parler d'un gouvernement responsable?

M. Rush nous souligne que la dernière occasion où un gouvernement britannique a dû démissionner suite à une motion de défiance remonte en 1924, (1) et que le Parlement a été dominé par le conseil de Disraeli à ses députés: "Au diable vos principes, suivez votre parti".

De plus, à l'occasion du référendum sur l'entrée de la Grande-Bretagne au sein du Marché commun, la solidarité ministérielle du Cabinet fut suspendue, rendant ainsi impossible l'application du principe d'un gouvernement responsable.

En fait, le gouvernement responsable n'est pas remis en cause, tout le monde désire son maintien. Mais tout le monde constate que son application est trop souvent subordonnée aux nécessités de la solidarité partisane.

Au cours des années '60, un vent de réforme souffla sur le Parlement de Grande-Bretagne et des changements significatifs furent réalisés notamment avec la création de commissions parlementaires spécialisées et l'accroissement des services aux députés. Toutefois si, de l'opinion du professeur Rush, les commissions n'ont pas été un échec, il faut reconnaître qu'elles n'ont pas été à la hauteur des espoirs que les réformateurs y avaient investis. L'indifférence du gouvernement envers les recomman-

(1) Les événements récents me forcent à faire une mise à jour du texte de M. Rush. En effet, le 28 mars 1979, le gouvernement de M. Callaghan tombait suite à une motion de censure, emportée par une voix de majorité. Toutefois, la défaite est toute relative puisqu'il ne faut pas oublier que ce gouvernement minoritaire était au pouvoir depuis plus de 4 ans. La majorité parlementaire due par ailleurs à l'absence d'un député travailliste hospitalisé, n'a fait que hâter la fin du mandat du gouvernement de quelques mois.

dations des commissions génère beaucoup de frustrations d'autant plus que la pertinence des commissions ne fait pas l'unanimité chez les députés. Plusieurs n'y voient qu'une tentative pour noyer les divisions d'idéologie et forcer un consensus. Cette opinion était celle d'un député d'opposition, porteparole en matière de défense à qui on faisait valoir qu'une Commission de la Défense lui fournirait une information plus factuelle et qui répliqua: "Je trouve que les faits embrouillent mes arguments".

Mieux acceptée a été l'amélioration des conditions de travail des députés qui de l'avis de M. Rush demeurent encore en dessous de celles de leurs collègues canadiens sous plusieurs points. Ce type de réforme ne peut pas toutefois engendrer des modifications majeures à elles seules.

L'introduction de la procédure référendaire dans le système britannique représente un changement beaucoup plus substantiel. Par contre, le conférencier nous souligne qu'il s'agit d'une arme à deux tranchants: si vous acceptez de laisser le peuple décider, vous ne pouvez vous plaindre qu'il n'a pas pris la bonne décision et dire comme Brecht le disait de l'Allemagne de l'Est: "Le peuple a failli à la tâche: subséquemment, le Gouvernement a décidé d'élire un nouveau peuple." Prenant pour exemple le référendum en Ecosse et au Pays de Galles sur la dévolution M. Rush craint qu'un rejet puisse avoir des conséquences sérieuses, surtout dans le cas de l'Ecosse, sur la vie politique anglaise.(1)

En conclusion, M. Rush affirme que si il y a 20 ans on ne prédisait que peu de changement qu'il y a 10 ans on prévoyait des améliorations modérées et constructives, aujourd'hui, l'avenir semble profondément incertain. Les changements institutionnels ne peuvent faire beaucoup

à moins d'être suivis de changement d'attitude. La revalorisation du rôle du député d'arrière-banc ne peut avoir de portée que si les députés sont préparés à un nouveau rôle et que si le gouvernement veut bien les laisser faire.

De plus, M. Rush croit que trop souvent les réformes institutionnelles ne visent que des problèmes dont l'origine n'est pas nécessairement institutionnelle. Finalement, le conférencier adresse deux reproches aux politiciens britanniques, à savoir: une profonde méfiance envers les modèles étrangers et une tendance, alimentée par une inertie profonde, à vouloir minimiser sinon nier les difficultés du système parlementaire.

SAMEDI LE 14 OCTOBRE:

M. LEON DION
PROFESSEUR DE SCIENCE POLITIQUE
UNIVERSITE LAVAL
QUEBEC

SUJET: LE PARLEMENTAIRISME, ANACHRONISME
OU RÉALITÉ MODERNE?

SYNTHESE ET CONCLUSION:

M. Dion s'était vu confier la tâche difficile et délicate de synthétiser et de critiquer les différentes questions soulevées au cours de la conférence. Suivant une habitude toute professorale, le conférencier a divisé son exposé en trois rubriques: soit l'ordre des valeurs que les démocraties nous proposent, les institutions démocratiques et les voies de la réforme.

1. L'ordre des valeurs:

Pour le professeur Dion, le Parlement est la "face noble du pouvoir" puisqu'il "symbolise et incarne les hautes valeurs susceptibles d'être cultivées, défendues

(1) Il faut rappeler que cet exposé a été livré quatre mois avant la tenue dudit référendum.

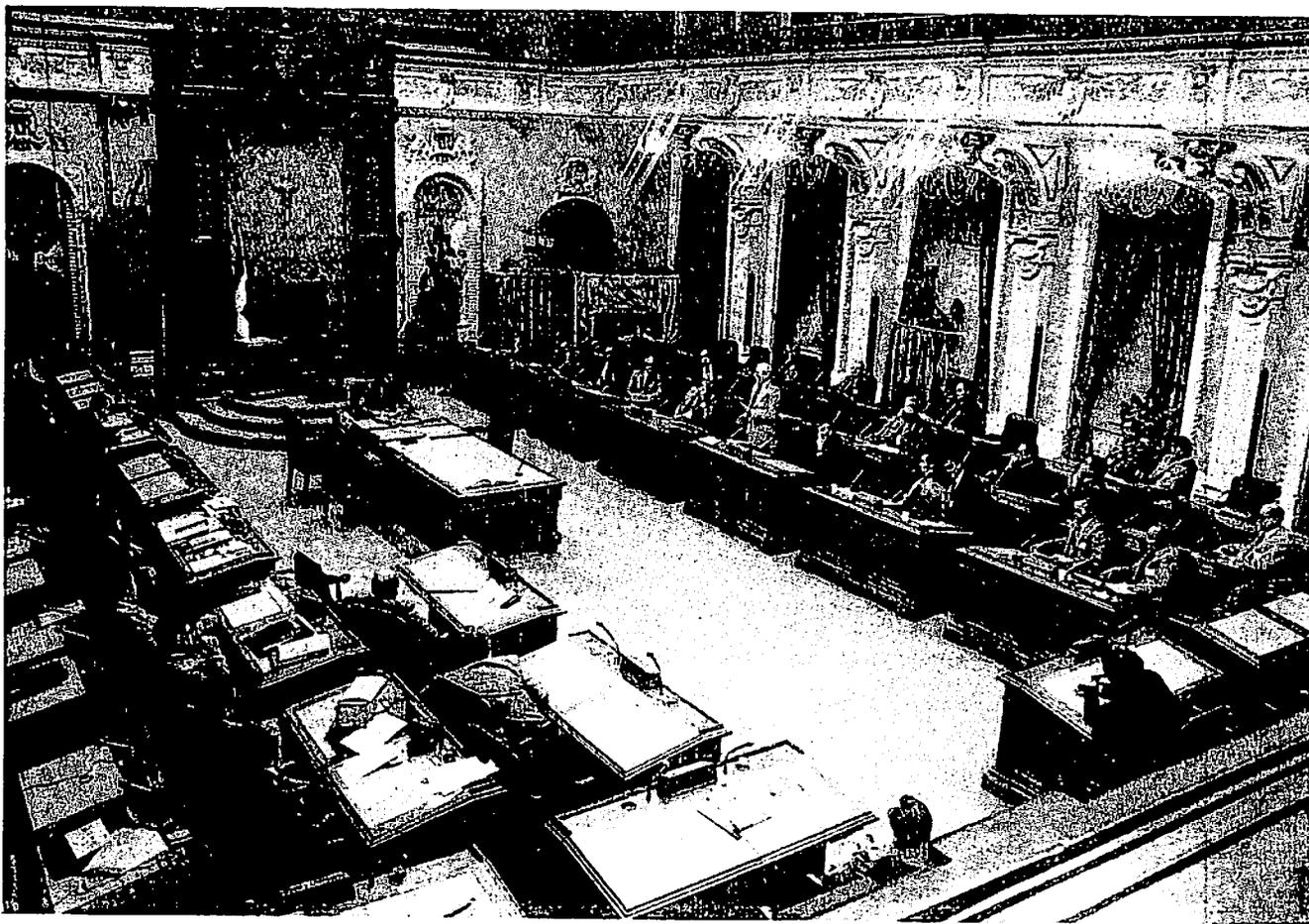
et promues par les sociétés politiques, la démocratie." Conséquemment, il importe donc d'aborder le sujet en s'interrogeant sur la façon dont les Parlements modernes permettent la poursuite de ces valeurs.

"Le but de toute réforme parlementaire ne peut être que la promotion des valeurs démocratiques. Quand nous parlons de crise de la démocratie, d'éclipse des Parlements, avant toute chose nous parlons de la crise des valeurs."

Le Parlement est une condition nécessaire mais insuffisante de la démocratie affirme le professeur. Nous pourrions

résumer ces propos en disant qu'il ne peut y avoir de démocratie sans Parlement mais qu'un Parlement n'est pas en soi un gage de démocratie.

Bien que le parlementarisme repose sur le règle de la majorité, "il ne peut s'épanouir que dans la mesure où des groupes particuliers ne dominent pas en permanence dans l'ensemble de la société". Malgré ses défauts, le règle de la majorité offre la meilleure approximation de l'égalité et de la liberté: "il vaut mieux compter les têtes que les couper".



Discussion lors de la dernière séance plénière

Les démocraties modernes sont représentatives et parlementaires. En d'autres termes, le peuple délègue sa souveraineté à ses représentants qui se réunissent collégalement pour délibérer et discuter. A la grande satisfaction des parlementaires présents, sans doute, le professeur Dion qualifie le Parlement de "lieu de la souveraineté réelle dans une société démocratique".

Cette vérité est aussitôt tempérée par la constatation de la réalité qui limite cette souveraineté "plus formelle que réelle". La souveraineté est l'objet de lutte entre les pouvoirs qui, malgré l'esprit de Montesquieu, ne s'équilibrent pas. ainsi que l'affirmait précédemment M. Chandernagor, "un pouvoir chasse l'autre". Dès qu'un pouvoir prend le dessus, il tend, mu par son propre dynamisme, à conserver et à étendre son pouvoir.

2. Des institutions démocratiques:

L'essence de la démocratie repose, pour une bonne part, sur la représentativité du système. Ce sont les élections, mécanisme imparfait en soi, qui assurent la légitimité de la représentation. ... "règle générale, les candidats et encore plus les élus, reproduisent assez mal les caractéristiques de la population. Ils sont plus instruits, leurs revenus sont plus élevés, leur profession est supérieure par rapport à l'ensemble des électeurs".

De plus, le professeur Dion nous rappelle que le dilemme du mandat du député n'a jamais été résolu et qu'on se pose encore la question, à savoir si le député est le mandataire d'intérêts particuliers ou le délégué général du peuple. Une autre imperfection du système est que la représentation électorale est surtout le fait de "bornes géographiques" et non de bornes sociologiques. Si des solutions à cette question ont été envisagées, telle la Chambre sociale et économique proposée par De Gaulle, elles n'ont jamais été appliquées "...parce que l'on craint généralement que le remède ne soit pire que le mal."

Cette représentativité doit se situer aussi au niveau des partis politiques qui "constituent une exigence du parlementarisme démocratique mais à la condition qu'il y ait pluralisme". La discipline de parti qui fait souvent l'objet de dénonciation ne représente pas pour le professeur Dion un obstacle majeur à la représentativité. Selon lui, la plupart des parlementaires s'y soumettent de bonne grâce puisque sans la discipline de parti, le député individuel "dépendrait de ses seuls moyens pour en arriver à se faire une conviction personnelle dans chacun des multiples débats qui se succèdent au cours d'une session."

Par ailleurs, la discipline de parti appuie le renforcement des pouvoirs de l'exécutif face au législatif. Le conférencier impute ce transfert des pouvoirs à différentes causes telles les grands conflits mondiaux, la crise économique et le recours de plus en plus poussé des gouvernements à la science et aux spécialistes. Ce phénomène a eu comme conséquence un effet d'entraînement de sorte que la puissance des administrations finit par s'accroître d'elle-même "...Les gouvernements modernes, pourtant démocratiques, avec leurs administrations sont devenus des exécutifs aussi puissants, sinon davantage, que l'étaient les monarques absolus des anciens régimes des dix-septième et dix-huitième siècles que les révolutions ont supplantés."

Mais la puissance de l'exécutif n'est pas sans elle-même être menacée par la montée d'un nouveau pouvoir qui se prétend "dépolitisé", la technocratie tant de l'administration publique que privée.

Cette situation est génératrice de tensions entre le gouvernement et le Parlement, qui s'articulent autour des notions d'efficacité qu'invoquent ministres et fonctionnaires et de liberté que revendique le Parlement: "Cette contradiction se résout généralement en faveur de l'efficacité, c'est-à-dire, contre la démocratie".

3. Les voies de la réforme:

Si nous nous vantons régulièrement, et à juste titre, d'avoir des institutions politiques souples, cette qualité n'est pas sans comporter en elle-même sa part de risque: "Car si les institutions politiques modernes sont si malléables, comment peuvent-elles être en même temps des garants sûrs de la démocratie?"

Cette capacité de changement propre aux Parlements favorise les réformes nombreuses et diverses, au point de nous sembler dispersées, qui sont en marche un peu partout dans le monde. Dans le système parlementaire de type britannique, ces réformes font face à trois contraintes: la discipline de parti, la responsabilité ministérielle et l'initiative législative gouvernementale.

Le professeur Dion se fait l'avocat d'un accroissement des pouvoirs et des activités des commissions parlementaires notamment pour le contrôle de la législation déléguée et de l'administration. Une autre voie de réforme importante reprise par le conférencier est l'élimination des obstacles entre les députés et les sources d'information gouvernementale. Il favorise de plus l'assistance de spécialistes auprès des commissions parlementaires, la diminution de la discipline de parti et l'établissement d'une politique consultative des commissions parlementaires, ce qui permettrait aux députés de "contrer, par une information qui leur serait propre, la revendication des fonctionnaires selon laquelle seuls ces derniers sont en mesure de bien connaître les besoins réels des individus et des groupes". Finalement, les commissions parlementaires pourraient, de leur propre initiative, entreprendre recherches et enquêtes qui pourraient éventuellement déboucher sur des livres blancs sur les questions devant faire l'objet de projets de lois.

En conclusion, M. Dion affirmait que "tout réforme vraiment valable des Parlements doit passer par l'opinion publique". Puisque la "qualité des Parlements correspond et correspondra à celle de la culture civique des citoyens". Une amélioration de celle-ci rendrait la population plus exigeante et plus critique envers les attitudes et le comportement des hommes politiques et le fonctionnement des institutions. "C'est peut-être là le vrai sens de la réforme en cours: agir en même temps sur les institutions et les hommes de façon à créer entre les uns et les autres une dialectique de changement qui agisse en même temps aux deux niveaux".
