

---

# *Le déclin du parlement est-il irréversible?*

---

par Louis Balthazar

*Le présent article examine certains facteurs qui ont contribué au déclin du parlement, y compris la perte de signification graduelle de l'ordre politique et la tendance de l'exécutif à fonctionner comme si le parlement n'existait pas. L'auteur formule quelques suggestions susceptibles de renverser ce déclin.*

**J**e fais toujours sursauter un auditoire quand je rappelle que, pour Aristote, la politique se situe au sommet de la morale. Pourquoi en sommes-nous venus à considérer plutôt l'ordre politique comme devant être amoral sinon immoral ou, tout simplement, comme c'est le cas, dans la tradition américaine depuis le début, comme un mal nécessaire? Bien sûr, on peut toujours blâmer les politiciens eux-mêmes, dont le comportement est loin d'être toujours exemplaire. C'est là pourtant, à mon avis, un réflexe facile et qui ne nous mènera pas loin. D'abord, ces politiciens, nous les avons élus et ils ne se sont jamais autant évertués à nous plaire qu'à notre époque. Peut-être même est-ce là une partie du problème : ils cherchent trop à nous plaire, à satisfaire nos exigences les plus immédiates, les plus matérialistes, les moins nobles. Dans le plus pur style de l'économie de marché, ils nous donnent ou plutôt ils cherchent à nous donner, car ils n'y réussissent jamais, ce qui comble nos appétits de bien-être les moins réfléchis.

En fait, nos représentants répondent essentiellement à des pressions, résultant d'intérêts particuliers, très souvent, disons-le, d'intérêts égoïstes. S'ils nous parlent, dans leurs beaux discours, de l'intérêt général, du bien commun, ils n'y croient pas vraiment, pas plus que nous d'ailleurs. Pourtant, la

politique n'est-elle pas le lieu par excellence de l'exercice de la justice sociale, de l'égalité de tous les citoyens, d'une certaine redistribution de la richesse et, partant, de la garantie d'une sécurité fondamentale pour tous? Nous avons perdu, pour une bonne part, le sens de la solidarité sociale qui, en définitive, est la raison essentielle de l'ordre politique. Nous avons perdu en même temps le sens du devoir de société, c'est-à-dire le sens de la responsabilité sociale.

Les grands mouvements de néo-libéralisme (on devrait plutôt dire de libéralisme archaïque puisqu'on a tendance à évacuer les correctifs modernes apportés au libéralisme pur) ont largement contribué à faire oublier ce sens communautaire qui est à la base du politique. Le libéralisme a triomphé heureusement d'une menace communiste qui n'a jamais su s'accorder avec un minimum de démocratie. Il a, du même souffle, accordé toute la place à un système d'économie de marché fondé sur l'individualisme et la liberté de tout vendre et de tout acheter au meilleur prix. Il a grandement accentué nos comportements individualistes et il en a amené plusieurs à croire que la vraie démocratie était celle du marché. Nos vrais représentants, ce seraient ceux qui réussissent à nous vendre leur camelote, car, a-t-on dit, nous votons pour eux, nous les élisons en achetant leur produit. On a dit du politique que c'était l'art de vendre aux gens ce qu'ils ne veulent pas acheter, de faire fonctionner ce qui ne fonctionnerait pas dans l'économie de marché.

Nous savons bien qu'il en va autrement. Nous savons que notre simple comportement d'acheteur ne suffirait jamais à nous donner des services sociaux, une politique culturelle, un système d'éducation vraiment démocratiques. Nous assistons présentement à une prise de conscience, qui s'étend de plus en

---

*Louis Balthazar enseigne au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, où il est responsable de l'Observatoire sur les États-Unis. Il est titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. L'article est une version révisée d'une communication présentée lors du colloque Le parlementarisme au XXI<sup>e</sup> siècle, qui s'est tenu à l'Assemblée nationale du Québec du 9 au 12 octobre 2002.*

---

plus à une large couche de la population, quant aux contradictions du système capitaliste mondial fondé sur la liberté débridée des entreprises d'investir et de se développer là où elles veulent et comme elles veulent en éliminant toutes les restrictions qui pourraient venir de l'ordre politique. Malheureusement, cette prise de conscience est accompagnée d'un désenchantement généralisé quant aux moyens que peuvent mettre en œuvre nos représentants pour contrer les effets pervers de la mondialisation. On préfère mettre de l'avant le concept de société civile. Mais dites-moi ce que c'est que la société civile si on lui enlève son cadre politique : la somme d'un ensemble d'intérêts corporatifs? Dites-moi encore à quoi tient la légitimité démocratique des représentants de ladite société civile?

Il nous faut tout de même bien avouer que si, Dieu merci, l'ordre politique n'est pas disparu et que les États sont là pour demeurer, le système de représentation parlementaire, pour sa part, traîne de la patte, du moins ici au Canada.

### **Le déclin du parlementarisme au Canada**

---

Disons, d'abord, que le Canada a hérité de son passé colonial une structure de pouvoir passablement centralisée entre les mains d'une seule personne, le premier ministre. En effet, le chef du gouvernement canadien, à l'instar de la métropole, jadis, à l'endroit de ses colonies, dispose à sa guise d'un ensemble impressionnant de décisions sans devoir même consulter les instances pourtant mises en place en vue de limiter l'exercice du pouvoir. Il nomme lui-même la personne qui représente la reine au pays, la gouverneure-générale, tous les lieutenants-gouverneurs des provinces, représentants immédiats de la reine auprès des gouvernements provinciaux, tous les membres de la Chambre haute, le Sénat, tous les juges de la Cour suprême du pays, dont le pouvoir de révision législative s'est considérablement accru ces dernières années, tous les juges des cours d'appel et autres cours fédérales dans chacune des provinces et territoires du pays, tout cela sans aucune participation ni même consultation auprès du Parlement ou des diverses législatures provinciales. Ajoutez à cela, suivant le même processus arbitraire, tous les dirigeants de la fonction publique, les ambassadeurs et plusieurs autres représentants de l'ordre public. Bien sûr, le premier ministre aura lui-même présidé à la composition de son cabinet ministériel et, le plus souvent, il contrôle presque tous les votes au Parlement en raison de sa majorité parlementaire et de la discipline de parti.

Comme si cela n'était pas assez, la conjoncture actuelle au pays rend cette situation encore plus alarmante. Il n'y a aucune possibilité de révision constitutionnelle en vue pour les prochaines années, car il semble que la population craigne comme la peste de voir rouvrir cette boîte de Pandore des négociations constitutionnelles. De plus, non seulement les membres du Parlement qui appartiennent au parti ministériel

sont tout à fait muselés pour les fins du gouvernement en place, mais l'opposition officielle est le reflet navrant d'un pays profondément divisé : un parti de droite qui ne représente que des populations des provinces de l'Ouest, un parti nationaliste proprement québécois et deux partis, jadis vibrants et dynamiques, qui n'arrivent pas à se redéfinir, le Parti progressiste-conservateur, encore au pouvoir il y a moins de dix ans et un parti de gauche qui refuse de se rapprocher du centre suivant la tendance européenne. Enfin, ces pauvres parlementaires impuissants disposent de très peu de services permanents pour accomplir leur travail de critique du pouvoir et ont toutes les peines du monde à obtenir l'information de la part d'une fonction publique toute dévouée à ce parti, le Parti libéral du Canada, qui a gouverné le pays pendant 70 des derniers 100 ans.

Pourtant le Canada s'est bel et bien dégagé de l'ère coloniale. Mis à part le rôle purement symbolique du pouvoir royal, Londres n'a plus rien à voir aux affaires canadiennes. La Constitution du pays a été rapatriée et tout à fait canadianisée en 1982. Malheureusement cependant, cette opération s'est produite dans une atmosphère de délégitimation du parlementarisme. En effet, cette nouvelle constitution, à laquelle est annexée une nouvelle charte des droits et libertés, a été l'objet d'une entente rapidement bâclée entre neuf provinces, excluant le Québec, au début de novembre 1981. Elle devait être proclamée moins de six mois plus tard, le 17 avril 1982. Cela ne laissait guère de temps pour les débats qui s'imposaient au Parlement et dans les diverses assemblées législatives des provinces. En fait, toutes les législatures qui l'ont ratifiée ont procédé à la hâte, sans que les représentants de la population aient pu s'exprimer comme cela aurait été souhaitable selon la grande tradition parlementaire britannique.

Au Québec, en particulier, les membres de l'Assemblée nationale se sont exprimés en grande majorité contre une constitution qui amputait gravement cette assemblée de pouvoirs qui lui avaient été dévolus dans l'*Acte de l'Amérique britannique du Nord*. Guy Laforest parle de la « réduction des compétences de cette Assemblée contre sa volonté et sans consultation populaire<sup>1</sup>. » Il invoque le grand philosophe politique anglais John Locke pour rappeler que « ce pouvoir législatif est suprême et sacré<sup>2</sup> » et que ceux qui le modifient « ravissent et usurpent ce pouvoir décisif, que personne ne saurait avoir que par la volonté et le consentement du peuple<sup>3</sup> ». Dans la mesure où l'Assemblée nationale du Québec n'a pas bronché depuis 1982, quelle qu'ait été sa majorité, on peut parler vraiment d'absence de légitimité d'une constitution dont le poids légal pèse toujours très lourdement sur la société québécoise. On peut sûrement parler d'une perte de légitimité du parlementarisme au Québec.

Même si l'Assemblée nationale du Québec est toujours responsable de dossiers importants en vertu des compétences constitutionnelles d'un gouvernement provincial, ses

responsabilités sont sans cesse entravées par un gouvernement fédéral qui usurpe fréquemment les compétences des provinces. Quand celles-ci cherchent à faire respecter leurs prérogatives, elles se situent le plus souvent face à un gouvernement central qui est toujours à la fois juge et partie, comme jadis, encore une fois, le gouvernement de Londres face à ses colonies. En matière d'éducation, par exemple, Ottawa se fait fort de distribuer des bourses aux étudiants, de financer des chaires universitaires et de se présenter comme le seul représentant des universités canadiennes au niveau international. En matière de santé, Ottawa revendique le rôle de maître d'œuvre d'un système pourtant financé, pour la plus grande part, par les provinces et géré par elles.

Encore récemment, l'Assemblée nationale du Québec se voyait privée, à toutes fins utiles, du pouvoir de formuler une question en vue d'un référendum. En effet, la loi C-20 adoptée en 1999 par le Parlement canadien autorise ce dernier à exercer une sorte de veto sur une question référendaire portant sur l'avenir politique du Québec en s'autorisant, dans un très court délai, un jugement sur sa prétendue « clarté ».

Enfin, les pouvoirs de l'Assemblée nationale du Québec et de chacune des législatures canadiennes se voient diminués moralement par un nouvel esprit issu de la *Charte canadienne des droits et libertés* et qui banalise l'appartenance à une province au profit d'un nouveau nationalisme canadien dont bénéficient largement les institutions gouvernementales fédérales, maintenant dites le plus souvent *nationales*. Pour la grande majorité des Canadiens, il existe un gouvernement national qui se situe au-dessus de tous les autres. Il arrive même qu'on considère les entités politiques fédérées que sont les provinces un peu comme des gouvernements régionaux, locaux, municipaux. Même une instance internationale comme l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) s'est avisée récemment de parler des provinces canadiennes comme des « pouvoirs intermédiaires » entre le gouvernement central et les municipalités. Pourtant, en vertu de la fédération canadienne, il existe deux, et seulement deux, instances gouvernementales au pays, chacune souveraine dans ses compétences et non subordonnée à l'autre<sup>1</sup>.

La population québécoise continue de respecter son gouvernement et son Assemblée nationale à un titre particulier, comme des institutions *nationales*. Elle est cependant constamment soumise à l'influence des autres provinces et à celle d'un gouvernement fédéral omniprésent sur son territoire. Cela ne confère guère de lustre particulier à ce « salon de la race » dont les membres se comportent de moins en moins dignement.

Voilà qui rend bien compte du déclin du parlementarisme, du moins dans ce coin du monde. J'en viens donc à la question. Ce déclin est-il irréversible?

## Un déclin irréversible?

Je vais d'abord répondre d'une manière qui n'est pas très scientifique. Ce déclin n'est pas irréversible parce qu'il ne doit pas l'être. Parce que nous avons besoin qu'il ne le soit pas. Parce que notre démocratie ne saurait se passer de parlementarisme. Voyez, je glisse lentement du normatif vers l'empirique. Parce que nous épuiserons bien un jour tous les succédanés de la démocratie parlementaire après avoir fait l'expérience de leur futilité. En d'autres termes, le parlementarisme finira bien par s'imposer parce que nous en aurons besoin comme de l'air que nous respirons.

***Le parlementarisme est l'oxygène de la démocratie et que nous ne nous passerons jamais longtemps de démocratie.***

Plus concrètement, voyons quelles formules sont suggérées par les détracteurs du parlementarisme. Outre les formules empruntées à la loi du marché dont nous commençons déjà à mesurer les limites tragiques, on parle souvent de démocratie directe, de consultations fréquentes de la population. Sans doute les référendums ont un rôle à jouer en démocratie, mais ils ne pourront remplacer la représentation et le débat parlementaires, sous peine de tomber dans la démagogie. On a évoqué aussi l'appel direct à la population par la voie d'Internet par exemple. On parle aux États-Unis d'*electronic town hall*. Voilà qui est encore pire que le référendum dans la mesure où ne s'exerceraient, comme je le déplorais plus haut, que les besoins les plus immédiats, les plus instinctifs et, le plus souvent, les plus mesquins. Il faudra bien se rendre compte que les décisions législatives sont complexes et ne peuvent donc qu'être confiées à des personnes qui se méritent la confiance populaire mais qui doivent aussi faire preuve de compétences particulières et se voir octroyer les moyens de développer ces compétences.

Ces moyens ont trait à la recherche, à l'accès à l'information, à l'entourage d'un personnel compétent, à la possibilité, en conséquence, pour les parlementaires, d'approfondir leurs dossiers, de se spécialiser. Le système américain offre ici un bel exemple de fonctionnement efficace d'un système parlementaire pertinent et puissant. Les parlementaires américains sont, en effet, dotés d'un personnel nombreux et de possibilités d'accès à l'information et de compétences parfois aussi considérables que celles du pouvoir exécutif. De plus, la discipline de parti est assez faible pour conserver une large part d'autorité et de liberté à chaque parlementaire. Cette responsabilité est sans doute largement diminuée par l'énorme pouvoir de l'argent et des groupes d'intérêts particuliers. C'est là une autre histoire où nous ne pouvons guère nous inspirer des manières du pays voisin.

---

Ne serait-il pas possible cependant d'atténuer la nécessaire discipline de parti d'un système parlementaire comme celui du Canada, juste assez pour conférer plus de liberté et plus de responsabilité à nos députés en permettant plus souvent, par exemple, les votes libres?

On pourrait sans doute songer aussi à des éléments de représentation proportionnelle qui rendraient notre système plus représentatif de l'hétérogénéité de la population. Là encore, il ne peut s'agir que d'un dosage qui éviterait l'écueil de l'anarchie parlementaire engendrée par un idéal de représentation parfaite et où finalement personne ne trouve son compte. Plutôt typiquement, au Québec, on favorise volontiers la représentation proportionnelle dans l'opposition, mais on devient réticent quand on est devenu majorité grâce à l'ancien système.

Ces moyens, à eux seuls, ne viendront pas à bout des formidables obstacles que j'ai évoqués plus haut. Vous pensez bien que je ne vous donnerai pas aujourd'hui la recette pour venir à bout de la détérioration de la solidarité sociale et du sens de l'ordre politique. Pas plus que je vous énoncerai les remèdes à la situation canadienne, quoique cela serait plus facile pour moi, mais les autres Canadiens ne le voient pas ainsi. Tout ce que je peux à la fois prévoir et souhaiter (encore des désirs qui se prennent pour des réalités), c'est que nous finissions par faire le vide d'un individualisme stérile et que nous redécouvriions peu à peu la pertinence des institutions

politiques. Ce changement semble s'amorcer timidement dans certains milieux, à l'université par exemple. Il faut aussi prévoir et souhaiter que l'idéologie rigide du parti qui nous gouverne à Ottawa finira par passer. Ils sont déjà de plus en plus nombreux les experts et observateurs qui dénoncent l'étouffement du Parlement par le Bureau du premier ministre. Il faut penser aussi que le Québec finira par s'imposer comme distinct à l'intérieur de l'union canadienne et que son Assemblée nationale s'en anoblira.

Voilà beaucoup de souhaits et de prévisions optimistes. Malheureusement, je dois vous concéder que je me sens beaucoup plus convaincant quand je parle des facteurs de déclin. Malgré tout, je ne bronche pas. Nous ne pouvons nous permettre de nous résigner au déclin du parlementarisme.

#### Notes

---

1. Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Québec, Septentrion, 1992, p. 68.
2. *Ibid.*, p. 69.
3. John Locke, *Traité du gouvernement civil*, Paris Flammarion, 1984, par. 227, p. 364. Cité par Laforest, *op. cit.*
4. Voir, à ce sujet, le jugement de la Cour suprême du Canada relatif à la sécession du Québec, 21 août 1998, en particulier l'article 58.