
Quelles sont les racines du malaise démocratique?

par Matthias Rioux, député de l'Assemblée nationale

L'auteur suggère que plusieurs éléments dysfonctionnels se sont glissés dans nos institutions démocratiques parlementaires. Il examine notamment les rapports entre l'exécutif et le législatif, la discipline de parti et les liens entre les citoyens et leurs représentants élus.



Un ancien collègue parlementaire, aussi crédible qu'expérimenté, me disait un jour, pas vraiment à la blague, que « ce n'est pas le régime politique qui est malade... c'est nous! » En effet, une cause importante de la désaffection et de la désillusion des citoyens envers la classe politique réside dans l'appauvrissement de la fonction parlementaire. Et il y a pire : c'est le non-respect des institutions démocratiques par les élus

eux-mêmes et la démission des élites en général devant leurs responsabilités.

L'appauvrissement de la fonction parlementaire

Lorsque le plus éminent des présidents qu'ait connu cette assemblée, Louis-Joseph Papineau, se levait en Chambre pour débattre des grandes questions de l'heure, ses propos avaient une large résonance et une grande portée. Bien que, à cette

Matthias Rioux a été élu député en 1994 dans la circonscription de Matane. Réélu en 1998, il préside la Commission de l'économie et du travail. Depuis 2001, il est vice-président de la délégation de l'Assemblée nationale pour la coopération interparlementaire avec la Communauté européenne. Il a été conférencier au 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 est une version abrégée de son exposé.

époque, l'Assemblée législative disposait de bien peu de pouvoirs, on lui doit tout de même d'avoir obtenu, non sans difficultés, l'instauration du gouvernement responsable, c'est-à-dire essentiellement le consentement des élus du peuple aux dépenses de l'État et à la levée de l'impôt. Disons que c'était toute une révolution.

Jusqu'au début des années 40, l'institution parlementaire a su développer son autonomie et son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Qui ne se souvient pas de l'épisode des « culottes à Vautrin? » Bien que l'on rattache habituellement cet incident à la personnalité de Maurice Duplessis et au caractère corrompu du gouvernement en place à l'époque, il s'agit bel et bien d'un acte de contrôle parlementaire. C'est en utilisant le pouvoir du Comité des comptes publics d'éplucher les comptes de dépenses de l'État que le gouvernement Taschereau a été amené à démissionner.

Ce comité parlementaire était d'ailleurs suffisamment puissant et inquiétant pour que M. Duplessis, une fois devenu premier ministre, s'empresse de le rendre inopérant.

Avant cette époque d'ailleurs, le débat parlementaire était balisé par les us et coutumes britanniques, qui laissaient beaucoup de liberté de parole aux députés. Ce n'est que dans les années 40 que l'on a commencé à codifier et à restreindre le droit de parole des parlementaires. Jugé trop lourd et volumineux, le code de procédure parlementaire a fait l'objet d'un régime minceur dans les années 70. C'est alors qu'on a introduit quelques mesures nouvelles pour rendre le Parlement plus « efficace », mais efficace pour qui?

C'est à ce moment que l'on a introduit la limite de temps au droit de parole des députés. C'est à cette même période que l'on a mis en place une structure permanente de commissions

parlementaires au sein desquelles, au nom de l'efficacité, on a fait une place de choix aux membres du gouvernement pour qu'ils puissent dialoguer avec la population par l'intermédiaire de ses représentants.

Au début des années 80, une grande réforme parlementaire a été entreprise pour réaffirmer la souveraineté et l'indépendance institutionnelle de l'Assemblée nationale. On en a notamment profité pour refaire entièrement le système des commissions parlementaires en leur donnant une large autonomie dans l'exercice de leurs nouvelles fonctions et en leur conférant de nouveaux pouvoirs d'initiative et de contrôle parlementaire.

Je ne reviendrai pas sur le bilan de cette réforme, puisque j'ai eu amplement l'occasion de documenter ses ratés, d'identifier leurs principales causes et de formuler des pistes de solution comme initiateur et membre du comité de députés qui a siégé en 2000 et publié un rapport intitulé *De la nécessité du contrôle parlementaire*.

Trop souvent, l'exécutif oublie que la légitimité du pouvoir qu'il exerce est dans chacun des parlementaires élus par la population.

Pourtant, les constats et les pistes de solutions contenus dans le rapport Pinard ont fait l'objet de larges consultations auprès des parlementaires et ont suscité leur adhésion unanime. Les députés de l'Assemblée nationale peuvent-ils tous se tromper en même temps?

Bien sûr, quelques-unes des propositions visant à réduire les dysfonctionnements actuels des commissions parlementaires ont été mises en œuvre, notamment en accroissant leur minuscule marge de manœuvre budgétaire et en recrutant un plus grand nombre de chercheurs. Mais, fondamentalement, le problème principal à l'origine du malaise parlementaire n'est pas résolu.

Si l'on a augmenté le nombre d'agents de recherche à la disposition des commissions parlementaires, on restreint toujours à trois le nombre de commissions pouvant siéger en même temps que l'Assemblée nationale. En outre, la plupart du temps, ces commissions doivent alors exécuter des mandats à la demande du gouvernement, ce qui réduit considérablement la possibilité de mener à terme des mandats de leur propre initiative, puisqu'il ne reste plus de temps disponible.

Lorsqu'une commission exécute un mandat à la demande du gouvernement, le règlement de l'Assemblée prévoit qu'il revient à cette commission de voir à l'organisation de ses travaux en toute indépendance, ce qui comprend le choix des organismes à être entendus lors de consultations. Seuls la date et le lieu des séances publiques sont du ressort du leader du

gouvernement. Or, il n'en est rien parce que l'exécutif, pour des raisons de commodité et avec l'accord de l'opposition officielle, s'arroge les responsabilités de la commission.

Pourtant, celle-ci, par le biais de son comité directeur, devrait être le lieu de discussions et de décisions pour la sélection des témoins ainsi que pour la détermination de l'ordre et de la durée des auditions. L'instauration de cette pratique ne nécessite aucune modification à nos règlements, puisque ces pouvoirs sont déjà prescrits aux articles 166 à 173 de notre règlement. Le problème de fond, c'est que l'on est incapable de définir clairement la place et le rôle que l'on entend confier au député ordinaire dans le Parlement du XXI^e siècle.

L'empiètement gouvernemental

Depuis un bon nombre d'années – et c'est une tendance qui va en s'accroissant – les députés démissionnent trop facilement devant le pouvoir exécutif.

Malgré les réformes de structure, malgré les nouvelles responsabilités confiées aux parlementaires comme, entre autres, celle, toute récente, d'assurer la reddition de comptes de l'administration publique (par la loi 82), l'empiètement du pouvoir exécutif sur le législatif et la maigreur des ressources allouées aux parlementaires pour exécuter leurs mandats infantilisent ces derniers dans l'exercice de leurs fonctions, leurs rôles étant vidés de substance.

Quelle forme prend cet empiètement du pouvoir exécutif? Il y a, en tout premier lieu, cette nouvelle habitude, fâcheuse à mon avis, de débattre des grands enjeux de société à l'extérieur de l'enceinte parlementaire. À coups de forums, de sommets et autres grands États généraux, on fait en sorte que le Parlement ne soit plus le lieu des grands débats. C'est sans doute plus efficace pour un ministre qui n'a pas à s'encombrer des membres de l'opposition ou des députés ministériels dans l'élaboration d'une politique ou d'une pièce législative. (Je parle en connaissance de cause, ayant déjà porté ce chapeau.)

Le gouvernement peut ainsi donner l'impression qu'il se rapproche des citoyens, alors que, dans les faits, une des composantes les plus importantes du rôle du député, soit sa fonction de représentation, se voit bafouée.

Voici une autre manifestation de cet empiètement : à part quelques courtes séances de briefing à l'occasion d'un caucus dont l'ordre du jour est déjà bien rempli, ou à la sauvette avant le début d'une séance de commission parlementaire, les députés de la majorité ne sont aucunement associés à l'élaboration des projets de loi.

Leur rôle consiste à appuyer le ministre lors de sa présentation en ayant soin de ne pas s'éloigner du plan de match et à écouter docilement le ministre répondre aux questions de l'opposition lors de l'étude, article par article, du projet de loi en commission. L'adjoint parlementaire, qui pourtant peut parler pour le ministre et au nom de celui-ci, est totalement écarté du processus législatif et parlementaire.

Voilà une fonction qui doit être valorisée ou carrément éliminée.

Je me souviens avoir été personnellement réprimandé, lorsque j'étais ministre du Travail, parce que je faisais distribuer systématiquement les documents de soutien à l'étude d'un projet de loi à chacun de mes collègues de la majorité et de l'opposition. On m'a informé poliment que ce n'était pas comme cela que ça fonctionnait. Pourtant, n'est-ce pas le rôle d'un parlementaire d'une commission d'examiner avec le plus d'éclairage possible le contenu d'un projet de loi?

Voici un dernier exemple d'empiètement. Comme présidents et membres de commissions parlementaires, nous avons d'importantes fonctions à remplir. Par exemple, nous avons le devoir d'examiner la gestion d'au moins un organisme public par année. Cette obligation est spécifiée à l'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale et elle sera bientôt accrue par la *Loi sur l'administration publique* (loi 82). Or, il nous faut continuellement lutter et négocier avec les représentants du gouvernement pour obtenir un minimum de temps pour réaliser nos mandats.

Et s'il nous arrive, par bonheur, d'entreprendre un tel mandat, on voit alors débarquer en commission les « estafettes » gouvernementales chargées de faire respecter « la ligne juste » et d'éviter tout déraillement, comme si chacun des parlementaires n'avait pas la maturité politique suffisante pour être responsable de ses actes.

La racine du malaise réside dans l'absence de promotion des valeurs démocratiques en général et de celles du parlementarisme en particulier, qu'il soit de type britannique ou autre. L'exécutif devrait être le premier lieu de respect et de promotion de ces valeurs.

Il est très difficile, voire inacceptable comme parlementaire, de vivre en permanence en contradiction avec nos statuts et règlements. Est-ce que la modification du régime parlementaire et du mode de scrutin ou l'élection à date fixe pourront changer cet état de fait? J'en doute. C'est une mentalité qu'il faut changer. Il faut arrêter de percevoir les parlementaires comme une menace pour l'exécutif et le Parlement, comme un mal nécessaire.

Je crois sincèrement que, tant que l'exécutif sera incapable de vivre pleinement et en tout respect avec le législatif, il acceptera mal ou pas du tout que les législateurs exercent pleinement leurs prérogatives.

La discipline de parti

J'aimerais dire quelques mots sur la discipline de parti. L'autre jour, j'apprenais d'un de mes collègues de la majorité qu'il avait voté en faveur d'un projet de loi alors que son principe allait carrément à l'encontre de ses plus profondes convictions.

Bien que je ne sois pas un partisan du vote libre sans balises, je suis profondément troublé que le système actuel force littéralement un député à voter contre sa conscience.

Évidemment, la sanction qui découle d'un vote contre son parti est l'expulsion. Il n'y a pas de pire situation pour un député de la majorité, me semble-t-il, que de se retrouver député indépendant. Objet de mépris, le député exclu n'a plus aucune ressource ni de marge de manœuvre pour s'occuper de ses affaires, y compris de son circonscription. L'exclusion est une façon habile et sournoise de traiter le député qui quitte la famille en s'éloignant de l'orthodoxie. Il y a là un vice, ou tout au moins une faiblesse, à corriger dans notre système.

Le coût de la liberté est tellement élevé dans le système parlementaire actuel qu'on choisit la démission plutôt que l'affranchissement. Et pourtant, la liberté d'expression et d'opinion est au cœur de nos valeurs démocratiques consacrées par notre charte des droits et libertés. Lentement mais sûrement, on se dirige vers une dérive de la culture démocratique au Québec.

Les citoyens

Le citoyen, de son côté, se reconnaît en partie seulement dans le système actuel. En effet, il participe fortement aux élections générales, plus que partout ailleurs, ce qui est, en soi, une force appréciable de notre démarche électorale. Toutefois, lorsqu'il entend tous ces groupes qui contestent le pouvoir, il ressent un malaise et se questionne quant à la crédibilité et à la légitimité du gouvernement en place.

Il se sent aussi démuné face au pouvoir. Considéré comme un contribuable, on ne le consulte qu'aux quatre ans. Une fraction de plus en plus importante de la population se dit qu'elle n'a plus de choix. Elle a la conviction profonde que les politiciens ne l'écoutent pas.

Exaspéré, le citoyen se retrouve bientôt désillusionné, cynique, face aux politiciens. « Ils sont tous pareils. Des voleurs. Des menteurs! » Il est inacceptable qu'un élu n'ait pas un minimum de crédibilité auprès de la population qui l'a élu.

Le développement économique de l'après-guerre, l'avènement de la télévision et des médias, le rehaussement de l'instruction, les nouvelles technologies, toutes ces tendances ont eu pour effet d'accroître les attentes des citoyens à l'égard de leur gouvernement. Ces derniers cherchent à répondre aux attentes par de nouvelles initiatives, sans trop se questionner sur leur pertinence et leurs impacts.

Quant aux programmes gouvernementaux devant répondre à ces attentes, ils sont rarement remis en questions. C'est le rôle

du député d'exiger les modifications de ces programmes ou la mise en place de nouveaux.

C'est pourtant dans ce domaine que le Parlement est le plus susceptible d'apporter une valeur ajoutée aux citoyens : questionner la pertinence des anciennes et des nouvelles mesures, évaluer leurs impacts, traduire les préoccupations des citoyens, tenter d'influer sur les priorités et les politiques gouvernementales dans le sens des intérêts des citoyens.

Les objectifs de la grande réforme qu'on a voulu instaurer il y a bientôt 20 ans, qui étaient de valoriser le rôle du député en lui donnant l'autonomie, les pouvoirs et les moyens inhérents à sa fonction de législateur, ont-ils été atteints?

Certains diront que je rêve. Oui, je rêve effectivement du jour où le Parlement redeviendra « le salon du peuple », la voie démocratique la plus autorisée, le carrefour démocratique de la nation. Bref, le lieu d'échanges et de grands débats de société. J'aimerais qu'on redonne au pouvoir législatif toute sa noblesse. Je souhaite vivre dans un pays dans lequel les parlementaires jouent pleinement leur rôle de contrôleur du pouvoir exécutif, acharnés dans le règlement de leurs dossiers et libérés de leurs tartuffes. Bref, j'aimerais que les députés retrouvent le goût de pratiquer ce noble métier. Pour eux d'abord, pour ceux qui vont les suivre, et surtout pour ceux qui les élisent.