

L'évolution du rôle du député

Guy Tremblay

Je suis honoré de l'invitation que m'a faite la Fondation Jean-Charles-Bonenfant de vous entretenir aujourd'hui du rôle du député. Depuis sa création, parmi plusieurs autres initiatives louables, la Fondation a permis à divers étudiants et étudiantes de droit et de science politique de faire des stages fort profitables auprès de l'Assemblée nationale – et son œuvre rappelle la mémoire d'un grand homme que j'ai eu le privilège de connaître les dix dernières années de sa vie.

Lors de mes études de premier cycle à la Faculté de droit de l'Université Laval, Jean-Charles Bonenfant m'a enseigné le droit romain et l'histoire du droit. J'ai aussi eu l'opportunité de consulter ses documents pédagogiques, dont celui qu'il avait produit pour le cours d'Élaboration et interprétation des lois : les textes variés qui y étaient colligés se trouvaient présentés et entrecoupés par des commentaires personnels du professeur, commentaires qui témoignaient de sa haute érudition. À titre de directeur des *Cahiers de droit*, la revue que publie toujours la Faculté de droit de l'Université Laval, monsieur Bonenfant m'a invité à y publier mon premier article, la version française d'un travail que j'avais présenté dans le cadre d'une maîtrise à Vancouver¹. En 1974, je suis devenu collègue de Jean-Charles Bonenfant à la Faculté de droit. J'ai toujours en mémoire le bourdonnement autour de son bureau, les étudiants mais aussi les journalistes qui s'y pressaient, les entrevues téléphoniques qu'il donnait à haute voix la porte ouverte, l'accueil curieux qu'il réservait à tous et chacun. Par ailleurs, M. Bonenfant a longtemps publié, en plus de ses travaux savants, une chronique hebdomadaire puis mensuelle dans le journal *L'Action*. Je crois que son passage à Laval tendait à faire de l'Université l'antithèse de la Tour d'ivoire, comme on l'appelle parfois.

On m'a suggéré de traiter aujourd'hui de la « redéfinition » du rôle du député, mais je parlerai plutôt de son « évolution », comme l'avait fait M. Bonenfant lui-même au milieu des années 60². Je crois en effet que le rôle du député est resté essentiellement le même jusqu'à aujourd'hui et qu'il est destiné à le rester dans l'avenir. Les universitaires qui ont le loisir de réfléchir sur la charge de député ont pu la décortiquer de diverses façons. On a dit par exemple des députés qu'ils jouent chez nous « cinq rôles principaux et distincts : représentants,

législateurs, contrôleurs, intercesseurs et fiduciaires de l'intérêt public national »³. Je vais m'en tenir à une répartition plus simple et plus classique, qui fait ressortir un rôle à trois axes : le député est à la fois législateur, contrôleur du gouvernement et défenseur des intérêts de ses commettants. Dans le titre d'une de ses chroniques, M. Bonenfant utilisait les termes de législateur, contrôleur et intermédiaire⁴. Les deux premières de ces fonctions s'exercent collectivement, dans le cadre de l'Assemblée nationale et de ses commissions; la troisième relève du député individuellement. Chacun de ces trois pôles a subi une évolution marquée depuis le milieu du 20^e siècle; j'aimerais évoquer avec vous la direction que prendra l'évolution dans les prochaines années.

Esquisse de l'évolution passée

L'Assemblée nationale passe de nos jours beaucoup plus de lois qu'au milieu du siècle dernier. La réglementation gouvernementale a proliféré de la même manière. Et l'intervention de l'État s'est accentuée dans tous les secteurs de la vie en société. C'est dire que la dimension collective ou institutionnelle du rôle du député aurait dû s'alourdir considérablement. Cependant, l'essentiel du travail proprement législatif, qui est souvent fort technique, s'accomplit au niveau de l'administration publique et au niveau gouvernemental. Le rôle du député comme législateur est donc resté limité, « fort mince »⁵. Du coup, son rôle de surveillance de l'exécutif s'est développé et renforcé⁶.

Mais l'évolution cruciale, à mon point de vue, qui s'est faite dans cette dimension institutionnelle du travail des députés porte sur ses conditions d'exercice. D'abord, l'époque du silence imposé à la Maurice Duplessis est depuis longtemps révolue et au moins dans ce sens, la discipline de parti s'est estompée. Ensuite, les députés ont joui peu à peu d'une plus grande indépendance par rapport au gouvernement. L'amélioration périodique du Règlement de l'Assemblée nationale y a contribué de façon non négligeable. Jean-Charles Bonenfant fut d'ailleurs le maître d'œuvre de la réforme de 1971 et 1972, dont l'esprit était de servir le législatif plutôt que l'exécutif⁷. À l'époque, ce sont les changements aux règles concernant les commissions parlementaires et la présidence de l'Assemblée qui ont le plus contribué à atteindre ce résultat. Pour M. Bonenfant, le salut du parlementarisme reposait dans les commissions parlementaires. « Ces dernières années », écrivit-il avec satisfaction⁸,

à Québec aussi bien qu'à Ottawa, les commissions parlementaires ont connu un développement qu'elles n'avaient jamais eu dans le passé. On les a multipliées, on les a rendues plus fonctionnelles, on les a fait siéger pendant les vacances parlementaires et on prit l'habitude d'y faire discuter le détail des lois et des crédits.

Par ailleurs, M. Bonenfant a souligné en 1973 que le nouveau règlement permanent de l'Assemblée nationale donnait au président plus de discrétion, « plus d'autorité et, par conséquent, plus d'indépendance, ce qui a beaucoup d'importance »; par exemple, on ne pouvait plus faire appel de ses décisions à l'Assemblée⁹.

Par la suite, le système des commissions ainsi que la présidence ont continué d'évoluer dans le même sens. La réforme de 1984 a réduit de 24 à 9 le nombre de commissions permanentes, tout en augmentant leurs pouvoirs et leur autonomie¹⁰. La répartition entre les partis de la présidence et de la vice-présidence des commissions, le rôle plus actif associé à ces fonctions et les mandats que chaque commission peut se donner de sa propre initiative ont accru davantage l'autonomie de l'Assemblée nationale. De même, la présidence de l'Assemblée a encore été renforcée en 1999, par l'élection de son titulaire au scrutin secret.

Comment a évolué, pour sa part, le rôle du député dans sa dimension individuelle, son rôle d'intermédiaire, ou, pour reprendre une expression de M. Bonenfant, « son rôle habituel de commissionnaire des électeurs auprès du gouvernement »¹¹? Je crois qu'il s'est tout simplement consolidé. Grâce au nombre de sièges relativement élevé à l'Assemblée nationale et au maintien de circonscriptions éloignées moins peuplées¹², le député peut encore de nos jours agir efficacement comme intermédiaire entre ses commettants et l'appareil gouvernemental. Et il dispose à cet égard d'outils améliorés, pouvant varier en fonction de l'étendue de la circonscription, dont des fonds pour l'ouverture d'un bureau de circonscription et l'engagement de personnel, le remboursement de frais de déplacement et de communication.

L'évolution prochaine

Qu'advient-il de ces fonctions de base dans l'avenir? Les facteurs qui peuvent changer, voire transformer, le rôle du député sont divers et dans certains cas hypothétiques. Par exemple, l'adoption du nouveau mode de scrutin proposé en mars dernier par le Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, présidé par M. Claude Béland, aurait un impact certain sur chacune des trois facettes du rôle du député¹³. D'abord, la représentation

proportionnelle régionale en question ferait apparaître des circonscriptions comprenant jusqu'à 8 députés. Parce que ces députés seraient élus à partir de listes de candidats, ils auraient souvent plus de chances d'être réélus. Ils pourraient donc avoir moins d'intérêt ou d'incitation qu'actuellement à jouer leur rôle d'intermédiaire, à prendre à cœur les griefs individuels de leurs commettants d'ailleurs plus nombreux. Pour reprendre une autre expression colorée de M. Bonenfant, les députés risqueraient de ne plus être « le groupe de pression de ceux qui n'en ont pas »¹⁴. Mais la proportionnelle régionale proposée par le rapport Béland aurait surtout pour effet de renforcer la position du député à titre de législateur et de contrôleur du gouvernement. Contrairement au mode de scrutin actuel, qui a invariablement engendré des gouvernements majoritaires au Québec depuis 1867, la représentation proportionnelle ferait souvent apparaître des gouvernements minoritaires ou de coalition. Les parlementaires auraient alors plus de chances de faire adopter des projets de loi ou des amendements aux projets de loi que le gouvernement n'aurait autrement pas acceptés; et ils seraient davantage en mesure de critiquer le gouvernement et d'exercer un contrôle efficace de son action. Si, au lieu d'adopter la représentation proportionnelle proposée par le rapport Béland, le Québec se rabat sur un mode de scrutin mixte, les conséquences que j'ai évoquées devraient se faire sentir moins radicalement. Pour ma part, toutefois, j'estime que le choix d'un mode de scrutin ne doit pas dépendre de ses conséquences sur le rôle du député, mais bien de sa capacité à concilier la démocratie et l'efficacité de l'État. De ce point de vue, l'idéal consisterait à adopter un mode aussi proportionnel que possible qui permettrait tout de même que se dégagent régulièrement des gouvernements homogènes majoritaires. Il reste que le mode de scrutin traditionnel n'est pas si mauvais qu'on le dit. Il engendre des gouvernements majoritaires, il assure l'efficacité de l'État, et comme Georges Burdeau l'a expliqué dans des pages classiques, il permet de dégager une « volonté nationale » et reflète avec exactitude les choix exprimés par la population, s'agissant en l'occurrence d'une « exactitude par alternance » au pouvoir¹⁵.

Outre le changement du mode de scrutin, d'autres propositions du Comité Béland pourraient avoir une influence encore plus marquée sur le rôle du député québécois. Je ne les évoquerai que rapidement, puisqu'ils ne semblent pas recueillir l'adhésion du gouvernement actuel. Il s'agit de la tenue des élections à date fixe et d'étudier l'opportunité de faire élire le premier ministre au suffrage universel direct ainsi que d'adopter une séparation des pouvoirs à l'américaine. Aller dans cette voie renforcerait certes de beaucoup la position des députés québécois, puisqu'ils feraient partie d'une institution désormais indépendante du gouvernement. Mais outre qu'elle serait clairement inconstitutionnelle¹⁶, une telle réforme n'est pas souhaitable

parce qu'elle affaiblirait trop le Québec. Comme société distincte, fragile et enclavée en Amérique du Nord, le Québec n'a pas d'intérêt à imiter l'ordonnancement constitutionnel dont se sont dotés nos voisins du sud, pour qui le meilleur gouvernement est celui qui gouverne le moins, comme l'ont souligné un grand nombre d'auteurs¹⁷.

Mis à part les facteurs d'évolution qui sont hypothétiques ou virtuels, il s'en trouve un autre qui est d'ores et déjà en vigueur, qui est proprement juridique et qui est destiné à influencer l'évolution du rôle du député dans l'avenir prochain. Il s'agit de l'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés et de l'application qui en est faite par les tribunaux. Cet article est tout simple et il se lit comme suit : « Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ». Le droit de voter et de poser sa candidature est, comme tous les autres droits de la Charte, assujéti à des limites dont le gouvernement est chargé, en cas de contestation, de démontrer la raisonnable. Mais contrairement à la majorité des droits de la Charte, l'article 3 n'est pas sujet à une dérogation expresse renouvelable de 5 ans en 5 ans aux termes de l'article 33.

À cet égard, permettez-moi d'ouvrir une parenthèse à propos de l'utilisation étonnante que fait la Cour suprême de cette « clause nonobstant », c'est-à-dire de cet article 33 qui permet au Parlement fédéral ou au parlement d'une province de déroger aux articles 2 et 7 à 15 (et qui ne permet donc pas de déroger aux articles 3 à 6 ni 16 et suivants). Dans des affaires où est en cause un droit sujet à dérogation, la Cour se permet parfois de l'appliquer généreusement à l'encontre d'une loi en disant que si le législateur n'est pas d'accord, il pourra toujours recourir à la dérogation expresse¹⁸. À l'inverse, dans la jurisprudence qui justement porte sur l'article 3 (c'est-à-dire sur le droit de voter et de se porter candidat), la Cour a justifié sa sévérité envers les choix législatifs en soulignant l'importance que le constituant prêtait au droit en cause du fait de l'avoir soustrait de la clause nonobstant¹⁹. La présence dans la Charte canadienne d'une disposition permettant la dérogation expresse à certains droits a donc servi à renforcer l'activisme judiciaire, autant à l'égard des droits sujets à dérogation qu'à l'égard des droits non sujets à dérogation. À cette constatation, il faut en ajouter une autre : si on fait exception du Québec, seule la Saskatchewan a eu recours à la dérogation expresse, une fois seulement, en 1986. En fin de compte, une disposition qui visait à donner le dernier mot aux élus et à contrer le gouvernement des juges semble avoir contribué à provoquer le résultat inverse.

Toujours est-il que dans la Charte canadienne, le droit de voter et de poser sa candidature a reçu et recevra une interprétation large de la part des tribunaux et que les limites que le législateur lui appliquera seront sévèrement circonscrites. Pour ce qui nous concerne ici, cette jurisprudence a pour effet de favoriser les petits partis politiques et les nouveaux partis politiques. En effet, les avantages dont jouissent en vertu de la législation électorale les partis politiques dominants devront être étendus à tous les partis, même marginaux ou régionaux. C'est ce qui se dégage d'une décision de la Cour suprême du 27 juin dernier concernant le Parti communiste du Canada (l'affaire *Figueroa*). À l'unanimité, la Cour a déclaré invalides les dispositions de la Loi électorale fédérale qui exigeaient la présentation d'au moins 50 candidats pour obtenir le statut de parti enregistré. Trois des avantages dont bénéficiaient les partis enregistrés ont par la même occasion été déclarés contraires à la Charte canadienne parce que non accordés aux autres partis. Il s'agit premièrement du droit d'un parti politique d'émettre des reçus fiscaux pour les dons reçus en dehors des campagnes électorales; deuxièmement, du droit d'un candidat de remettre à son parti plutôt qu'au gouvernement les fonds non dépensés durant la campagne; et, troisièmement, du droit d'un candidat de voir son appartenance politique inscrite sur le bulletin de vote.

Une majorité de six juges a donné une interprétation individualiste de l'article 3 de la Charte canadienne et elle a expressément rejeté l'approche concurrente prônée par les trois autres juges et par la Cour d'appel de l'Ontario, approche qui aurait pris en compte des intérêts collectifs comme celui de rechercher par l'intermédiaire de grands partis nationaux la cohésion ou l'agrégation de la volonté politique²⁰. Selon la majorité, le droit de vote et le droit de se porter candidat impliquent que chaque citoyen a le droit « de jouer un rôle significatif dans le processus électoral »²¹ - et ce droit de participation comprend un droit à l'information. Dans les motifs de ces juges, les mots « tout citoyen » apparaissent comme un leitmotiv. À leurs yeux, le législateur ne peut pas renforcer la capacité de participation de certains au détriment des autres, dont les partis marginaux ou régionaux. Et les droits de l'article 3 ne sauraient être assujettis à d'autres limites que celles qui seraient justifiées par une preuve présentée dans le cadre strict de l'article premier de la Charte.

La décision de la Cour suprême dans l'affaire *Figueroa* a une incidence sur les avantages qui n'étaient pas contestés en l'espèce et dont bénéficiaient les partis enregistrés. Il s'agit du droit d'obtenir du temps d'antenne gratuit, du droit d'acheter du temps d'antenne réservé et du droit au remboursement partiel des dépenses électorales si le parti recueille un

pourcentage donné de votes. En effet, les dispositions relatives à l'enregistrement des partis qui présentent au moins 50 candidats ayant été déclarées inconstitutionnelles, toutes les conséquences de l'enregistrement doivent tomber avec elles²². La Cour déclare aussi qu'aucun seuil moindre que celui de 50 candidats n'est acceptable pour refuser les trois avantages discutés en l'espèce²³, alors que les juges minoritaires accepteraient l'obligation de présenter au moins un candidat, et peut-être plus²⁴. Le projet de loi C-51 déposé aux Communes le mois dernier réduit de fait à un seul le nombre de candidats que doit présenter un parti pour avoir droit à l'enregistrement, ce qui sera vraisemblablement accepté comme une limite raisonnable du droit en cause. La décision de la Cour suprême obligera aussi à modifier l'exigence québécoise de présenter au moins 20 candidats pour bénéficier des avantages d'un parti autorisé.

La conception individualiste du droit de participation au processus électoral qui résulte de l'article 3 de la Charte canadienne devrait se perpétuer et s'étendre parce qu'elle peut être renforcée par d'autres dispositions de la Charte, dont la liberté d'expression, la liberté d'association et le droit à l'égalité²⁵.

On se rappellera que la Cour supérieure du Québec était elle-même parvenue à une conclusion favorable aux petits partis et aux nouveaux partis dans une affaire initiée par l'Action démocratique et qui a entraîné une révision de la Loi électorale québécoise. Elle a en effet jugé en 1999 que le droit à l'éligibilité comprend le « droit de se porter candidat dans de mêmes conditions » et elle a déclaré inconstitutionnels certains avantages financiers qui étaient consentis aux partis qui se sont le mieux classés lors des élections qui ont précédé les élections en cours, soit la rémunération par l'État, pour chaque bureau de vote, de deux représentants de candidats, le remboursement pour moitié des dépenses électorales de leurs candidats et une avance sur ce remboursement²⁶.

Or, on ne voit pas pourquoi les avantages consentis en fonction des résultats des élections en cours ne violeraient pas eux aussi ce « droit de se porter candidat dans de mêmes conditions ». Accrédite ce point de vue l'une des deux déclarations d'inconstitutionnalité qui furent émises en première instance dans l'affaire *Figueroa* sans qu'elles ne soient contestées en appel : il s'agit de la disposition prévoyant que la moitié du dépôt de 1 000\$ exigé d'un candidat n'était remboursée que s'il avait obtenu au moins 15% des voix²⁷.

On peut donc se demander si vaut toujours la décision de 1994 de la Cour d'appel du Québec voulant que le remboursement prévu dans la *Loi électorale du Canada* de la moitié des dépenses des candidats ayant obtenu au moins 15% des voix soit conforme à la Charte canadienne²⁸. (Désormais, 60% des dépenses seront remboursées aux candidats ayant obtenu 10% des voix)²⁹. Les articles 457 et 457.1 de la *Loi électorale* du Québec accordent un remboursement semblable de la part de l'État aux candidats qui ont obtenu au moins 15% des votes, ainsi qu'aux partis politiques ayant obtenu au moins 1% des votes. Et la Loi prévoit une avance sur ce remboursement.

Le financement des partis par l'État, régi par les articles 81 et suivants de la *Loi électorale* du Québec, semble moins vulnérable. Selon ces dispositions, chaque parti autorisé a droit annuellement à une fraction d'un montant d'environ deux millions et demi qui est proportionnelle au pourcentage des votes qu'il a reçus aux dernières élections – et aucun seuil minimal n'est établi. Des dispositions analogues ont été adoptées au fédéral une semaine avant que la Cour suprême ne rende sa décision dans *Figueroa*, mais elles défavorisent les petits partis et les nouveaux partis : en effet, un minimum de votes obtenus lors de la dernière élection générale est requis pour avoir droit au financement public, soit 2% dans tout le pays ou 5% dans les circonscriptions dans lesquelles le parti a soutenu un candidat³⁰.

Le caractère « compétitif » des élections a été souligné dans l'affaire *Figueroa* tant par les juges minoritaires de la Cour suprême que par les juges majoritaires³¹. La jurisprudence tendra donc à exiger pour tous les mêmes règles du jeu électoral.

Conséquences concrètes

Des conséquences concrètes en résultent, mais j'aimerais d'abord en exclure deux.

Premièrement, la jurisprudence favorable aux partis marginaux et aux nouveaux partis vaut pour le processus électoral et non pas pour les fins des travaux de la chambre, une fois le processus électoral complété³². Il n'est pas exclu toutefois que la Charte canadienne oblige les assemblées législatives à reconnaître officiellement tous les partis qui y sont représentés. La Charte en effet s'applique aux assemblées législatives, mais sans leur enlever les privilèges nécessaires à l'exécution de leurs tâches³³. Or, l'article 3 de la Charte donne à chaque citoyen le droit à une « représentation effective », voire le droit « à un représentant efficace » au sein de

l'assemblée législative³⁴. Je ne crois pas, toutefois, que les tribunaux en viendront à régenter le fonctionnement interne des assemblées législatives afin d'assurer le droit à un représentant efficace.

En second lieu, contrairement à ce qui a été suggéré dans certains milieux, il faut aussi exclure, à mon avis, l'idée que la Charte canadienne puisse rendre inconstitutionnel le mode de scrutin actuel. Voici d'ailleurs ce qu'écrivent à cet égard les juges majoritaires dans l'affaire du Parti communiste du Canada³⁵ :

Après tout, la *Charte* ne précise aucunement le type de système électoral dans le cadre duquel doit être exercé le droit de voter ou de briguer les suffrages des électeurs. Ce fait tend à indiquer que l'art. 3 n'a pas pour objet de protéger les valeurs ou objectifs que pourrait comporter notre système électoral actuel, mais bien de protéger le droit de tout citoyen de jouer un rôle significatif dans le processus électoral, quel que soit ce processus.

Il reste que, même si le système électoral majoritaire n'est pas changé, le Québec (comme d'ailleurs les autres provinces et l'État fédéral) est destiné à voir davantage de partis présenter des candidats ayant de bonnes chances d'être élus et à voir davantage de députés représentant des tiers partis à l'Assemblée nationale. Le mode de scrutin majoritaire qui s'est appliqué au Québec depuis 1867 a favorisé le bipartisme. Mais il n'a pas empêché des tiers partis de tirer leur épingle du jeu à certaines époques, même de remplacer un parti traditionnel, comme le Parti conservateur et l'Union nationale. À plus forte raison, une certaine diversification de la composition partisane de l'Assemblée nationale (et des autres assemblées législatives au Canada) devrait résulter de l'égalisation obligée des règles du jeu applicables tant en dehors des campagnes électorales que pendant celles-ci. Or, une telle diversification ferait évoluer le rôle du député. Si elle contribue à générer de temps à autre des gouvernements minoritaires ou des gouvernements moins fortement majoritaires, elle renforcera la position du député à titre de législateur et de contrôleur du gouvernement, comme on l'a vu à propos du mode de scrutin. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de partis à l'Assemblée aurait des conséquences sur la charge de travail des députés et sur la discipline de parti.

Lorsque deux partis sont représentés chacun par plusieurs députés, ils peuvent répartir entre leurs membres les responsabilités, les dossiers et les fonctions. Cette opération est plus ardue pour les partis disposant de peu de députés. Ils doivent renoncer à intervenir dans certains domaines ou à participer aux travaux de certaines commissions. La multiplication des partis d'opposition a de même un impact sur la capacité de l'opposition officielle à assumer

pleinement toutes ses tâches. La situation qui prévaut actuellement à la Chambre des communes à Ottawa illustre bien la problématique que pose le multipartisme en rapport avec la charge de travail. Je prends comme exemple les travaux qu'a effectués pendant six mois en 2001 le Comité permanent de la santé à propos de l'avant-projet de loi sur l'assistance à la procréation que le gouvernement fédéral avait déposé aux Communes. (Cet avant-projet de loi est devenu par la suite un projet de loi, mais il n'est pas encore adopté par le Parlement fédéral). Le Comité parlementaire en question a produit un rapport qui reflétait la position du Parti libéral au pouvoir. Ce document reproduit ensuite le Rapport minoritaire de l'Alliance canadienne, qui est l'Opposition officielle. Puis le rapport du Comité présente l'opinion dissidente du Bloc québécois, puis l'opinion dissidente du Nouveau parti démocratique, puis l'opinion dissidente du député André Bachand, porte-parole du Parti progressiste-conservateur³⁶. On voit qu'une telle surenchère, multipliée par le nombre de dossiers à traiter, alourdit fortement la charge des députés des divers partis d'opposition. Même là où la collaboration entre les partis se concrétise, le travail nécessaire pour parvenir au consensus s'accroît³⁷. Cette situation est susceptible de réduire l'efficacité des volets collectifs du rôle du député, c'est-à-dire de son travail comme législateur et comme contrôleur de l'action gouvernementale.

Pour sa part, la discipline de parti, qui est déjà contestée par certains, devrait s'assouplir davantage si se réalise l'augmentation du nombre de partis représentés à l'Assemblée nationale. Ici encore, divers événements survenus aux Communes ces dernières années tendent à le confirmer. Le modèle de la cohésion obligée de deux armées qui se font face a moins de pertinence dans une assemblée multipartisane. Aussi, les députés d'un parti qui n'a pas de chances de prendre le pouvoir à court terme peuvent marcher en rangs moins serrés. Il reste que la discipline de parti, si elle est suivie et imposée avec circonspection, s'avère une qualité ou un avantage. Elle ne se distingue alors pas vraiment du sentiment normal de loyauté qu'entretiennent les membres de toute institution sociale envers les décisions et les stratégies qu'elle adopte.

C'est donc dans son rôle de législateur et de contrôleur du gouvernement que le député devra surtout s'ajuster aux conditions nouvelles dans lesquelles il évoluera. Les députés des partis d'opposition, en particulier, pourront s'essouffler et perdre de l'efficacité. Indépendamment même des facteurs qui pourraient conduire à l'augmentation du nombre de partis à l'Assemblée nationale, les outils mis à la disposition des députés devront être renforcés.

En effet, la prédominance de l'exécutif dans notre régime parlementaire, qui est une marque à la fois de son efficacité et de son caractère démocratique, est souvent vue, par l'autre bout de la lorgnette, comme une « dévalorisation » de la fonction législative³⁸. Toutes les mesures qui peuvent contribuer à corriger cette perception, qui correspond, il faut bien l'admettre, à une certaine réalité, seront donc les bienvenues. En plus de continuer d'ajuster à la hausse les budgets et les personnels mis à la disposition des partis et des députés, il faudrait favoriser la présentation et la discussion de projets de loi émanant des députés. Aussi, les commissions parlementaires devraient être habilitées par une loi formelle à initier une procédure d'annulation de tout ou partie d'un règlement, comme cela peut se faire depuis peu à Ottawa³⁹. Par ailleurs, on pourrait augmenter le nombre d'officiers qui, comme le vérificateur général, relèvent de l'Assemblée nationale et sont chargés de lui faire rapport. Et il faudrait que les commissions parlementaires concernées étudient systématiquement leurs rapports. L'expérience démontre que ces personnages ne craignent pas de critiquer le gouvernement et la Cour suprême a bien fait ressortir l'intérêt que présente le dépôt de leur rapport même dans une assemblée dominée par le parti ministériel⁴⁰ : en critiquant le gouvernement dans son rapport, le mandataire du parlement porte l'affaire à l'attention du public; l'opposition au parlement est alors libre d'en faire un objet de débat; la critique à l'endroit du gouvernement « peut influencer sur l'évaluation que l'opinion publique fait de la performance de ce gouvernement »; le dépôt d'un rapport à la chambre joue donc « un rôle important » en renforçant le contrôle parlementaire de l'exécutif.

Une autre façon de valoriser le rôle du député consisterait à préciser noir sur blanc qu'un vote adverse à l'Assemblée nationale ne constitue pas un vote de non-confiance à l'endroit du gouvernement, à moins que la question de confiance n'ait été posée explicitement au préalable. Une mesure de ce genre a été suggérée à diverses reprises ces dernières années. Comme l'a écrit le professeur Jacques-Yvan Morin⁴¹, en précisant

dans quelles conditions la mise en minorité en Chambre entraîne la chute du gouvernement, [on] permettrait de favoriser le nombre d'occasions où les députés seraient libres de voter selon leur conscience ou leur opinion individuelle.

Une telle mesure libérerait en effet les députés de la préoccupation d'assurer la survie du gouvernement (et leur propre survie) à l'occasion des travaux ordinaires de l'Assemblée nationale.

En définitive, il me semble que l'application de la Charte canadienne des droits tendra à moyen terme à accroître le multipartisme au sein de l'Assemblée nationale. Les réformes éventuelles du mode de scrutin et du régime parlementaire devraient tenir compte de cette nouvelle donne, afin d'éviter d'affaiblir indûment les capacités d'action tant du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif. L'objectif ultime des règles d'organisation et de fonctionnement de l'État québécois n'est pas d'assurer l'expression parfaite de la volonté populaire ni, au contraire, d'assurer l'omnipotence des organes représentatifs, qu'ils oeuvrent au niveau exécutif ou législatif. Comme il fut écrit à propos de notre régime parlementaire, il faut rechercher « une démocratie qui ne tue pas la démocratie », c'est-à-dire que nous devons réussir à concilier la souveraineté collective avec l'efficacité étatique⁴².

NOTES

- 1 Guy Tremblay, « Les libertés publiques en temps de crise », (1972) 13 *C. de D.* 401-418.
- 2 Jean-Charles Bonenfant, « L'évolution de la fonction parlementaire », 16 septembre 1965, dans *Derrière les faits : les institutions*, Chroniques parues dans *L'Action* de 1962 à 1973, Québec, 1976 (ci-après citées *Chroniques*).
- 3 Jacques Bourgault, « Les rapports entre parlementaires et fonctionnaires » dans Manon Tremblay *et al.* (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, P.U.L., 2000, 313, p. 315.
- 4 Jean-Charles Bonenfant, « Intermédiaire, législateur ou contrôleur? », 16 juin 1966, dans *Chroniques*, note 2 ci-dessus.
- 5 Voir les chroniques de M. Bonenfant citées dans les notes 2 et 4.
- 6 *Loc. cit.*
- 7 Voir Ernest Caparros, « Jean-Charles Bonenfant (1912-1977) », (1979) 20 *C. de D.* 7, aux p. 9, 11 (note 18) et 19.
- 8 Jean-Charles Bonenfant, « Innovation dans le droit parlementaire », (1970) 11 *C. de D.* 533. Voir aussi « Le pouvoir des commissions législatives », 24 sept. 1970, et « Les commissions parlementaires », 4 déc. 1971, dans *Chroniques*, note 2 ci-dessus.
- 9 Jean-Charles Bonenfant, « Le nouveau règlement permanent de l'Assemblée nationale du Québec », (1973) 14 *C. de D.* 93, 95. Voir aussi « Le président de la Chambre basse », 7 février 1972, dans *Chroniques*, note 2 ci-dessus.
- 10 Voir Henri Brun et Guy Tremblay, *Droit constitutionnel*, 4e éd., Cowansville, Les Éd. Yvon Blais, 2002, p. 338-339.
- 11 Chronique du 16 sept. 1965, note 2 ci-dessus.
- 12 L'Assemblée nationale a aujourd'hui 22 députés de plus que l'Assemblée législative de l'Ontario, même si cette province compte près de 5 millions de personnes de plus que le Québec.
- 13 Voir le Rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, *La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, Québec, Gouvernement du Québec, mars 2003, p. 31-35.
- 14 Chronique du 16 juin 1966, note 4 ci-dessus.
- 15 Georges Burdeau, *Traité de science politique*, tome V, *Les régimes politiques*, 3e éd., Paris, L.G.D.J., 1985, p. 277-287.
- 16 Voir Guy Tremblay, « La réforme des institutions démocratiques au Québec : commentaires en marge du rapport du comité directeur », (2003) 44 *C. de D.* 207.
- 17 Voir les auteurs cités à la note 54 de mon article, *id.*
- 18 *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486, 498; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493, 565-566 et 578. Voir aussi *EGALE Canada Inc. c. Canada (Attorney General)*, [2003] B.C.J. No. 994 (C.A. C.-B.), par. 157.
- 19 *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, par. 11 et 14; *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, par. 60.
- 20 À propos de la délimitation des circonscriptions électorales, la Cour suprême avait pourtant tenu compte d'intérêts collectifs pour conclure que l'art. 3 n'imposait pas l'égalité absolue du vote de chacun : *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158.
- 21 *Figueroa*, note 19 ci-dessus, par. 25.
- 22 *Id.*, par. 4, 91 et 93, mais l'« effet de la déclaration d'inconstitutionnalité est suspendu pendant 12 mois afin de permettre au gouvernement de se conformer aux présents motifs ».
- 23 *Id.*, par. 92, mais la Cour laisse ouverte la possibilité de justifier le seuil de 12 candidats, établi par une modification récente de la loi fédérale, afin de voir le nom du parti inscrit sur le bulletin de vote.

- 24 *Id.*, par. 149.
- 25 Art. 2 b) et 2 d) et 15 de la Charte canadienne; les deux dernières de ces dispositions étaient invoquées dans *Figuroa*, mais la Cour n'a pas eu à les prendre en considération.
- 26 *Hébert c. P.G. Québec*, [1999] R.J.Q. 267 (C.S.). Voir Brun et Tremblay, note 10 ci-dessus, p. 293 et 297.
- 27 *Figuroa c. Canada (Attorney General)*, (1999) 170 D.L.R. (4 th) 647 (Div. gén. Ont.). L'autre mesure jugée inconstitutionnelle dont on n'a pas appelé obligeait à liquider les actifs d'un parti ne présentant pas assez de candidats pour être enregistré. Voir Brun et Tremblay, note 10 ci-dessus, p. 292 et 293.
- 28 *Canada (Procureure générale) c. Barrette*, [1994] R.J.Q. 671 (C.A.).
- 29 L.C. 2003, c. 19, art. 48 (1) et 49 (2.1), remplaçant les al. 464 (1) b) et 465 (2) a) et b) de la *Loi électorale du Canada*. Les partis enregistrés ont aussi droit au remboursement de la moitié de leurs dépenses électorales si leurs candidats ont obtenu au moins 2% des votes valides ou au moins 5% des votes exprimés dans les circonscriptions dans lesquelles ils ont soutenu un candidat (art. 435).
- 30 L.C. 2003, c. 19, art. 40, ajoutant l'art. 435.01 à la *Loi électorale du Canada*. Le montant prévu est de 1,75\$ par année par vote obtenu, payé par versements trimestriels.
- 31 *Figuroa*, note 19 ci-dessus, par. 49 et 120.
- 32 *Figuroa, id.*, par. 17 : « la façon dont le Parlement détermine quels partis politiques ont la qualité de partis officiels à la Chambre des communes n'est pas en litige en l'espèce ».
- 33 *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, *House of Commons et al. c. Vaid et al.*, (2002) 296 N.R. 305 (C.A.F.).
- 34 Voir en particulier l'interprétation du *Renvoi sur la Saskatchewan* (note 20 ci-dessus) faite dans *Figuroa*, note 19 ci-dessus, au par. 23.
- 35 *Figuroa, id.*, par. 37; voir aussi aux par. 26 et 158.
- 36 Chambre des communes, Comité permanent de la santé, Bonnie Brown, députée, présidente, *Assistance à la procréation : bâtir la famille*, décembre 2001.
- 37 Voir Clifford Lincoln, président du Comité permanent du Patrimoine canadien de la Chambre des communes, « Révision de la radiodiffusion canadienne. C'est le temps d'agir et de dépasser la politique partisane », *Le Devoir*, 15 sept. 2003.
- 38 Voir par exemple Benoît Pelletier (dir.), *Un projet pour le Québec. Affirmation, autonomie et leadership*, Rapport final du Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise, octobre 2001, p. 122-123 et 154. Voir aussi, de manière générale, le rapport Béland, note 13 ci-dessus.
- 39 *Loi modifiant la Loi sur les textes réglementaires (procédure de désaveu des règlements)*, L.C. 2003, c. 18. Cette loi résulte d'un projet de loi émanant d'un député et non du gouvernement. En 1986, une procédure de désaveu des règlements avait été établie à l'article 123 du Règlement de la Chambre des communes : (2002) 25 *Revue parlementaire canadienne*, p. 18-19 (Peter Bernhardt).
- 40 *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49, 104.
- 41 Jacques-Yvan Morin, « Une Constitution dans un Québec souverain ou autonome », *Le Devoir*, 25 avril 2000, p. A7.
- 42 Brun et Tremblay, note 10 ci-dessus, p. 605.