

F O N D A T I O N  
JEAN-CHARLES-BONENFANT



DÉCLIN DU PARLEMENTARISME QUÉBÉCOIS:

COLLABORATION DES POUVOIRS

ou

CONCENTRATION DES POUVOIRS

MARC ANDRÉ TURCOTTE

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

2009



## TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	5
Introduction.....	7
Énoncé du principe de séparation des pouvoirs.....	9
Chapitre I - Le parlementarisme de type britannique.....	11
Section I – Fondements historiques et constitutionnels du parlementarisme de type britannique.....	11
Première partie - Genèse des pouvoirs exécutif et législatif.....	11
Seconde partie - Racines du parlementarisme québécois - quelques repères historiques.....	13
Section II – Essence du parlementarisme.....	14
Le gouvernement responsable, principe moteur du parlementarisme.....	15
Chapitre II – De la théorie politique à la réalité politique du Québec.....	17
Section I – Le pouvoir législatif sous la tutelle du pouvoir exécutif.....	18
Section II – « L’exécutif, continuateur d’ailleurs d’un monarque élu ».....	20
Le premier ministre tient les rênes: « l’étouffement du Parlement par le bureau du premier ministre ».....	23
Section III – La voie rapide: la procédure-bâillon, à toute vitesse !.....	24
Section IV – La législation déléguée comme prolongement de la loi.....	26
Section V – Discipline de parti et bipartisme.....	29
Première partie - Le Québec est-il l’orfèvre du bipartisme ?.....	30
Seconde partie - La discipline de parti:	

« Un pour tous, tous pour un ! ».....	32
Section VI – Accroc à la souveraineté parlementaire .....	34
Section VII – Le rôle de l’opposition: un frein pour le gouvernement ?.....	35
Chapitre III – Analyse de la 38 <sup>e</sup> législature comme exception .....	39
Un ménage à trois à l’Assemblée nationale et un gouvernement en probation.....	40
Le « Parlement de cohabitation »: une expérience à reproduire ?.....	47
Conclusion et perspectives .....	49
L’Assemblée nationale... entre déclin et modernité.....	50
Des remèdes à prodiguer .....	52
Plaidoyer pour une démocratie revivifiée .....	54
Bibliographie .....	56
Annexes .....	65

## AVANT-PROPOS

Après des centaines de pages lues et autant d'heures de rédaction, il était grand temps d'accoucher de cet essai. Bien que l'énergie investie ne se compte pas, je peux affirmer sans l'ombre d'un doute que cet ouvrage est le fruit d'une recherche intense et d'une réflexion passionnée et passionnante.

Source d'inspiration pour tous les boursiers de la Fondation, Jean-Charles Bonenfant, cet amoureux de la littérature et ce friand de la politique, était aussi un fabuleux analyste, peut-être même un prophète. J'ai pris plaisir à parcourir ses nombreux ouvrages et écrits. À son époque, sa plume était lue et considérée. À mon époque, vingt ou trente ans plus tard, on le lit toujours avec beaucoup d'intérêt. Il est d'ailleurs impressionnant de constater à quel point ses lectures de l'évolution de la politique québécoise sont toujours d'actualité, comment elles étaient visionnaires et avant-gardistes. À cette époque, il a su dépeindre avec beaucoup de justesse la dynamique politique dans lequel nous évoluons de nos jours...

Pour la réalisation de cet essai et pour la poursuite de mon stage, j'ai pu profiter de l'expérience et du professionnalisme du personnel dévoué de l'Assemblée nationale. Je tiens à remercier ceux qui de proche ou de loin m'ont donné un coup de pouce précieux. D'abord, le personnel de la bibliothèque s'est révélé être à plusieurs reprises une ressource remarquable et extrêmement professionnelle. Je souligne la contribution particulière de Martin Pelletier qui a participé à la recherche. Merci aussi à Elaine Towner qui a toléré mon indiscipline et mes nombreux retards.

Un merci tout particulier à Elaine Boudreau pour la qualité de la mise en page de cet essai, rehaussée grâce à son œil critique. Merci également à Pierre Skilling pour son encadrement lors des ateliers. De plus, je me dois de mentionner l'aide bien appréciée de Siegfried Peters et de Michel Bonsaint que j'ai « bombardés » de questions sur la procédure parlementaire.

Merci finalement à Claire Dumais-Faber, notre maman de l'Assemblée nationale. Non seulement elle a été d'une grande disponibilité, mais elle a également été à la fois dévouée et généreuse. Elle a de grandes qualités: elle écoute et comprend.

« Aux décisions particulières prises par le gouvernement s'oppose aussitôt la liberté, car ses décisions représentent une volonté particulière, donc l'arbitraire. La volonté du nombre renverse le gouvernement et ce qui était jusqu'ici l'opposition vient alors au pouvoir; mais celui-ci, en tant qu'elle est maintenant le gouvernement, a de nouveau contre elle le nombre. Ainsi se poursuit l'agitation et le désordre. »

- Friedrich Hegel

## INTRODUCTION

La démocratie occidentale ne se porte pas bien. La participation des citoyens aux scrutins qui décline sérieusement en témoigne. Depuis 2000, sur la scène fédérale, on fracasse des records de faibles taux de participation aux élections. La dernière en liste, octobre 2008, a enregistré un creux historique de 59%, une participation en baisse de 5,6% par rapport à celle de 2006. Jamais une élection fédérale n'avait suscité aussi peu d'intérêt auprès des électeurs. Au Québec, la situation n'est guère plus reluisante: les Québécois ne se bousculent pas et boudent les urnes. En effet, aux élections de novembre dernier, un record d'abstention a été battu. Seulement 57% des électeurs ont exercé leur droit de vote. Il faut remonter à 1927 pour retrouver un taux aussi anémique. Face à ces chiffres inquiétants, le Directeur général des élections du Québec, Marcel Blanchet, parle de catastrophe<sup>1</sup> ! Les électeurs ont sans conteste perdu confiance en l'exercice du droit de vote.

Cette situation désolante n'est pas propre, ni exclusive au Québec. Ce phénomène en est un universel. À ce sujet, le sociologue Joseph-Yvon Thériault « note partout depuis 20, 25 ans une désaffection de l'électorat pour les institutions politiques de la représentation<sup>2</sup> ». D'ailleurs, en Israël, malgré des enjeux politiques importants, les taux de participation oscillent autour de 60%. Même scénario du côté des élections européennes qui n'ont jamais su attirer plus de 62% des électeurs depuis 1979. En juin 2009, le taux de participation a même glissé sous les 43%. Le Royaume-Uni connaît lui aussi une chute de la participation depuis les trois dernières décennies. Il semble que seuls les pays où le vote est obligatoire font bonne figure. Mais il est évident que forcer les gens à accomplir leur devoir n'est pas un signe d'une démocratie en santé.

Autre symptôme du malaise démocratique chronique au Québec, il ressort d'un sondage commandé par l'Assemblée nationale que près de 30% des répondants ne connaissent pas leur Parlement et que 56% sont peu ou pas du tout intéressés par ses travaux. Au chapitre du membership des partis, le tableau est tout aussi sombre. Les partis politiques sont confrontés au même problème: les bénévoles y sont de moins en moins nombreux, les gens délaissent les partis. Le militantisme y est moribond et le financement

---

<sup>1</sup> Radio-Canada. « Une désaffection inquiétante », Montréal, 9 décembre 2008 [En ligne] <http://elections.radio-canada.ca/elections/quebec2008/2008/12/09/006-Elections-tax-participation.shtml>

<sup>2</sup> *Idem.*

populaire dégringole. À plusieurs niveaux donc, les signaux d'alarme clignotent à grands feux et envoient de sérieux messages.

Cet essai fait l'hypothèse suivante: ce désintérêt croissant trouve une partie de sa réponse dans la dynamique de notre parlementarisme. Nos institutions politiques sont à notre avis discréditées par une population devenue cynique et indifférente à l'égard des travaux parlementaires. Autrefois acteur de premier plan, le Parlement est graduellement devenu un spectateur passif, un vassal obéissant d'un exécutif dominant et puissant. Le Parlement a vu sa primauté progressivement s'éroder. De ce fait, on ne considère plus l'Assemblée nationale comme un lieu d'expression de notre démocratie, comme un lieu qui règle les problèmes quotidiens. Le parlementarisme est aujourd'hui en déclin.

Cette tendance lourde, partout dans le monde, doit être lue en regard du contexte de modernité et de mondialisation dans lequel nous évoluons. Dans leur traversée du désert, le défi des Parlements et de l'Assemblée nationale est de retrouver leurs lettres de noblesse et de se réapproprier leurs pouvoirs en matière législative et de contrôle. Ainsi, leur autorité restaurée, les Parlements pourront être en mesure de se repositionner comme les véhicules incontournables de l'expression démocratique. À l'heure actuelle, nous sommes d'avis que le Parlement québécois ne peut pas prétendre à une authentique participation démocratique en son enceinte. Nous croyons néanmoins que l'Assemblée nationale n'est ni imperméable aux changements, ni en mode résignation.

Cet essai vise justement à démontrer que le Parlement ne satisfait plus aux exigences des fonctions qui sont pourtant les siennes dans une société démocratique. Dans ce même esprit, il tente de cerner les raisons institutionnelles qui alimentent ce désintérêt. Pour comprendre cet état des choses, il est, dans un premier temps, essentiel de faire un rappel historique afin de constater l'évolution du parlementarisme québécois et d'esquisser ses éléments constitutifs en regard de la théorie de la séparation des pouvoirs, principe sur lequel les sociétés modernes doivent s'appuyer. De plus, l'exposé a pour objectif de mettre en relief la concentration des pouvoirs législatif et exécutif qui s'est opérée entre les mains du gouvernement depuis les années 60, laquelle concentration participe grandement au déclin du parlementarisme. Soumis au poids de la majorité gouvernementale et parlementaire, il faut voir comment le Parlement est venu à surveiller plutôt qu'à contrôler les ministres et à légitimer leurs décisions plutôt que de les initier. Il est d'ailleurs intéressant de vérifier dans quelles mesures le parlementarisme québécois actuel a su conserver

intacts ses éléments constitutifs sous l'influence du phénomène majoritaire, résultat du mode de scrutin en vigueur, notamment. À travers les lois et règlements qui régissent l'Assemblée, nous constaterons que le gouvernement jouit de privilèges et de pouvoirs considérables, lui assurant, à toute fin pratique, un contrôle presque absolu du menu législatif et du code de procédure. Enfin, une analyse de la 38<sup>e</sup> législature permettra de jeter un éclairage nouveau sur le parlementarisme et de conclure que cette expérience de gouvernement minoritaire, inédite et exceptionnelle, a peut-être permis un intermède de ce déclin. À nos yeux, elle fournit une clé pour le renouvellement des institutions parlementaires et démocratiques.

### Énoncé du principe de la séparation des pouvoirs

« Tout serait perdu si le même homme ou le même corps [...] exerçait les trois pouvoirs, celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions politiques et celui de juger les crimes et les différends des particuliers ».

- Charles de Montesquieu

Tout État dit démocratique se doit d'aménager ses pouvoirs politiques de façon à ce qu'ils soient relativement séparés. « La structure des démocraties occidentales repose en principe sur la séparation des pouvoirs<sup>3</sup> ». On utilise généralement le degré d'intensité de cette séparation des pouvoirs pour catégoriser et différencier les régimes politiques. Très tôt, dans son ouvrage *La Politique*, Aristote a distingué trois parties de l'État: l'assemblée générale délibérante, le corps des magistrats et le corps judiciaire<sup>4</sup>. Sa contribution, bien que très importante, se résume toutefois à une classification des pouvoirs. Il faut plutôt se tourner vers les écrits des philosophes du Siècle des Lumières pour trouver les racines de cette doctrine. Deux auteurs ont particulièrement contribué à la théorisation de ce principe-clé devenu l'un des paramètres fondamentaux du constitutionnalisme moderne et de l'État de droit.

Dans son essai *Traité de gouvernement civil* publié en 1690, John Locke a suggéré un régime politique idéal, lequel était fortement inspiré du modèle de la Grande-Bretagne, alors en complète mutation sur le plan constitutionnel, résultat de la Glorieuse révolution<sup>5</sup>. John Locke reconnaît le pouvoir législatif comme le pouvoir le plus important. Par conséquent, il devait être l'apanage exclusif d'un Parlement organisé ayant pour mandat de représenter les citoyens. Le philosophe anglais considérait que ce pouvoir législatif était suprême et sacré et que quiconque le

---

<sup>3</sup> Jean-Louis Quermonne. *Les régimes politiques occidentaux*, 4<sup>e</sup> édition, Paris: Éditions du Seuil, 2000, p. 109

<sup>4</sup> Aristote. *Politique*, livre VI, chapitre XI, 3<sup>e</sup> édition, Paris: Ladrangé, 1874

<sup>5</sup> Jean-Louis Quermonne. *op. cit.* p. 130

modifiant arbitrairement « ravit et usurpe ce pouvoir décisif, que personne ne saurait avoir que par la volonté et le consentement du peuple<sup>6</sup> ». Ce faisant, Locke voyait le pouvoir exécutif comme un simple délégué du Parlement, mettant à exécution les décisions des législateurs.

C'est en 1749 que Charles de Montesquieu, à son tour, prévoit une distribution des pouvoirs, dans son œuvre chahutière, *L'Esprit des lois*<sup>7</sup>. Ce penseur français concevait ce principe comme un instrument de la sûreté des citoyens, un rempart à la liberté civile. Il lui donne pour fondement la nécessité de la protection de l'individu contre l'arbitraire. Persuadé que toute personne qui a du pouvoir soit tentée d'en abuser, il conclut que la « puissance législative » et la « puissance exécutrice » devaient être séparées, chaque pouvoir jouissant chacun d'une indépendance organique par rapport à l'autre. Cette distinction avait pour ambition d'empêcher une concentration excessive de tous les leviers de l'État.

Les États-Unis ont été le premier pays à appliquer concrètement cette théorie dans leur constitution de 1787. Cette doctrine a toutefois été conceptualisée différemment depuis. L'un des plus grands juristes français du XXe siècle, Raymond Carré de Malberg, a contribué à la moderniser. Parce qu'il considérait que « des autorités spécialisées ne pourraient se faire équilibre qu'à la condition que leurs pouvoirs soient équivalents<sup>8</sup> », il rejetait du revers de la main une séparation rigide des pouvoirs. À ses yeux, des points de contact entre les pouvoirs devaient être mis sur pied, sans quoi l'équilibre devenait impossible.

Cette version contemporaine colle davantage à la réalité de la plupart des pays démocratiques de telle sorte que, en régime parlementaire, il n'y a pas lieu de parler à proprement dit de séparation des pouvoirs. Par définition, le parlementarisme postule la collaboration des pouvoirs, la réciprocité de chacun des pouvoirs sur l'autre et l'égalité entre les pouvoirs exécutif et législatif. Au Québec, comme au Royaume-Uni, il est plus à-propos de parler de collaboration des pouvoirs puisque les pouvoirs exécutif et législatif sont interdépendants, le premier étant responsable devant le second et le second servant le premier.

---

<sup>6</sup> John Locke. *Traité de gouvernement civil*, Paris: Presses universitaires de France, 1953, p. 364

<sup>7</sup> Charles de Montesquieu. *De l'Esprit des Lois*, Genève: Éditions Charles Philibert, 1764

<sup>8</sup> Raymond Carré de Malberg. *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris: Recueil Sirey, 1920

## CHAPITRE I – LE PARLEMENTARISME BRITANNIQUE

Cette partie est consacrée aux origines historiques de ces deux pouvoirs. Elle met en exergue les événements politiques qui ont forgé les institutions actuelles à travers un ensemble de textes fondateurs, coutumes et conventions. Ce chapitre permet dans un premier temps d'illustrer comment ces épisodes ont participé au dépouillement progressif du pouvoir royal, jadis absolu, par un Parlement en quête de puissance. Dans un deuxième temps, il vise à circonscrire le parlementarisme québécois.

### Section I - Fondements historiques et constitutionnels du parlementarisme de type britannique

L'histoire politique britannique est riche d'apprentissages et d'enseignements et fournit des clés pour la compréhension du système québécois actuel.

#### Première partie - Genèse des pouvoirs exécutif et législatif

Lointaines sont les origines du parlementarisme. La Grande-Bretagne en tant que matrice du régime parlementaire démocratique, les historiens considèrent Westminster comme la mère des Parlements<sup>9</sup>.

Il faut remonter avant la conquête normande de 1066 pour entrevoir, quoique très peu significatives, les premières traces du parlementarisme. À cette époque déjà, le Roi convoquait régulièrement son Witan, sorte de conseil des grands du royaume. Toutefois, le pouvoir politique britannique était tout entier entre les mains du Souverain, Guillaume le Conquérant. En 1215, à l'issue d'une lutte entre la Couronne et les barons, doublée d'un conflit avec l'Église, les barons imposent au Roi Jean Sans Terre la *Magna Carta* qui dépouille le Roi de certains de ses pouvoirs<sup>10</sup>. Il s'agit d'un document décisif du point de vue constitutionnel. « Il scella la première expression écrite d'une limitation légale de l'arbitraire monarchique, tout en instituant un Conseil de surveillance ayant pour fonction de veiller à l'application réelle de la Charte. Il annonçait avec le complément des *Provisions d'Oxford* la constitution des institutions parlementaires<sup>11</sup> ». Ses

---

<sup>9</sup> Guy Gosselin et Marcel Filion. *Régimes politiques et sociétés dans le monde*, Québec: PUL, 2007, p. 118 à 126

<sup>10</sup> Philippe Lauvaux. *Les grandes démocraties*, 2<sup>e</sup> édition, Paris: Presses universitaires de France, 1988, p. 384

<sup>11</sup> Bertrand Badie, Guy Hermet, Pierre Birnbaum et Philippe Braud. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 6<sup>e</sup> édition, Paris: Armand Colin, 2005, p. 180

dispositions essentielles sont celles relatives au consentement à l'impôt qui stipulent qu'aucune aide financière ne peut être levée sans l'approbation du Grand Conseil, lequel conseil se voit également reconnaître le droit de pétition à l'endroit du Souverain.

En 1258 sont contractées les *Provisions of Oxford* qui prévoient officiellement la convocation trisannuelle du Grand Conseil des barons, ayant pris le nom de Parlement en 1236. Il a fallu attendre 400 ans pour signer une autre avancée significative. En 1689, l'accession au trône de Guillaume d'Orange est conditionnelle à l'acceptation du *Constitutional Settlement*, une série de lois qui limite sévèrement la prérogative royale. Parmi ces lois fondatrices, on retrouve le *Bill of Rights*, texte fondamental de la constitution britannique moderne qui cristallise le parlementarisme anglais. Pour la première fois, le Parlement fait le Roi et lui dicte les balises de son pouvoir. Cette loi enlève au monarque le pouvoir d'imposer des normes législatives par voie d'ordonnance, sans la bénédiction des Chambres. Le *Bill of Rights* prévoit en outre l'annualité du vote de l'impôt et le consentement des levées d'argent du Roi de même que la périodicité des réunions du Parlement et la liberté des débats parlementaires<sup>12</sup>. On conçoit dès lors un glissement naturel qui s'effectue vers un contrôle de l'usage de ces fonds, ce qui constitue l'amorce du pouvoir de légiférer et de contrôler.

Lorsque Guillaume d'Orange décède, le Parlement invite sur le trône Anne Stuart en échange de quoi elle approuve en 1701 l'*Act of Settlement*, une loi qui consacre le rôle du Parlement et qui incorpore tous les gains démocratiques de la souveraineté parlementaire. En 1715, accède au trône Georges Ier, un prince allemand<sup>13</sup>. Ce nouveau Roi, ne comprenant pas un mot de la langue de Shakespeare, s'efface et cesse d'assister aux réunions de son cabinet. Cette absence favorise l'émancipation des ministres, apparaissant plus clairement responsables. Sous son règne s'opère donc une fusion par le transfert d'une partie du pouvoir royal au profit des ministres, lesquels, en réalité, ont récupéré les prérogatives royales. Somme toute, le Roi conserve encore un large domaine de prérogatives qui ira toutefois en s'amenuisant au cours des siècles suivants. La structure constitutionnelle repose désormais plus clairement sur une monarchie non plus absolue, mais limitée et contrôlée par un Parlement souverain puis par une constitution de plus en plus étoffée.

---

<sup>12</sup> Philippe Lauvaux. *op. cit.* p. 387

<sup>13</sup> Philippe Lauvaux. *Le parlementarisme*, Paris: Presses universitaires de France, 1997, p. 10. Voir également Dominique Turpin. *Le régime parlementaire*, Paris: Dalloz, 1997, p. 15

## **Seconde partie - Racines du parlementarisme québécois – quelques repères historiques**

En 1763, le Canada devient une colonie anglaise. Les colons britanniques, fraîchement installés, ont importé, de l'autre côté de l'Atlantique, bon nombre de principes et traditions qui ont cours dans la mère-patrie et qui ont modelé les institutions québécoises. À ce titre, le Canada et le Royaume-Uni ont en quelque sorte le même bagage génétique, le même héritage. Même par la suite, le Québec, dans son cheminement politique, a suivi la trajectoire britannique. Le parlementarisme anglais est, en définitive, l'âme des institutions québécoises.

D'abord administré par un gouverneur anglais, le Canada devient rapidement le théâtre de nombreuses protestations. À la suite de la révolution américaine et inspiré par l'avènement du parlementarisme au Nouveau-Brunswick, le gouverneur de l'époque juge essentiel de réformer l'administration de la colonie afin de lui donner une certaine étoffe. Origine de la vie parlementaire québécoise, l'Acte constitutionnel, signé en 1791, s'inscrit justement dans cette volonté<sup>14</sup>. Le gouverneur est alors assisté d'un conseil exécutif, d'un conseil législatif et d'une Assemblée législative<sup>15</sup>. Ce traité donne naissance au gouvernement représentatif et constitue les premiers balbutiements, quoique très timides, du parlementarisme québécois<sup>16</sup>. De 1792 à 1840, les Canadiens-français se sont initiés à la vie parlementaire<sup>17</sup>.

En février 1834, Louis-Joseph Papineau fait voter par l'Assemblée législative du Bas-Canada 92 résolutions<sup>18</sup>. Parmi les revendications du Parti patriote, on exige l'instauration du principe du gouvernement responsable. Londres fait la sourde oreille. De plus en plus virulente, la confrontation atteint son paroxysme en 1837-1838 alors qu'éclatent les Rébellions<sup>19</sup>. Les insurrections se multiplient, le climat s'alourdit. Londres prescrit Lord Durham comme remède aux maux du Canada. Après une tournée de six mois, Lord Durham recommande en 1839 la responsabilité ministérielle et l'union des deux Canada pour résoudre les problèmes qui secouent le Canada.

---

<sup>14</sup> C'est le 17 décembre 1792 que les premiers députés s'assemblent pour la première session de l'histoire du Québec.

<sup>15</sup> Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> édition, Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2008, p. 596

<sup>16</sup> Jean-Charles Bonenfant. « Le parlementarisme québécois », dans *Réflexions sur la politique au Québec*, Québec: PUQ, 1970, 2<sup>e</sup> édition, p. 9

<sup>17</sup> Réjean Pelletier et Éric Montigny. « Le pouvoir législatif », dans *Le parlementarisme canadien* (sous la direction de Réjean Pelletier et Manon Tremblay), Québec: PUL, 2007, p. 275. Voir également Henri Brun. *La formation des institutions parlementaires québécoises 1791-1838*, Québec: PUL, 1970 et Jean-Charles Bonenfant. *op. cit.* p. 9

<sup>18</sup> Gérard Lorient. *La démocratie au Québec: origines, structures et dynamique*. Ville Mont-Royal, Québec: Décarie éditeur, 1998, p. 97

<sup>19</sup> Peter Aucoin, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale. *Le gouvernement responsable*, Ottawa: Publications du Canada, p. 18

Proclamé en 1840, l'Acte d'Union donne naissance à l'Assemblée législative de la province du Canada comme l'unique organe qui dirige la colonie. En revanche, le gouvernement responsable n'est pas reconnu. La grogne se poursuit de plus bel, ce qui convainc Louis-Hippolyte LaFontaine de recruter en 1842 Robert Baldwin avec qui il poursuivra la croisade. À leur tour, ils réclament la responsabilité ministérielle. C'est ce gouvernement de coalition qui a véritablement introduit les premières institutions démocratiques. En 1848, le message trouve enfin écho à Londres qui accède à cette revendication. Dorénavant, le gouvernement est à la fois véritablement représentatif et responsable.

Alors que la guerre de sécession fait rage au sud, George Brown signe une alliance avec George-Étienne Cartier et John A. Macdonald, laquelle alliance conduit à la création de la Confédération de 1867, option privilégiée pour se prémunir efficacement des contrecoups de la guerre civile américaine. Texte fondateur de la constitution écrite canadienne, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (LC1867) scelle cette union et précise dans son préambule que la constitution instituée repose sur les mêmes principes et coutumes que celle du Royaume-Uni<sup>20</sup>.

## Section II – Essence du parlementarisme

« Le parlementarisme est une perte. Voilà le dictionnaire enrichi »

- Victor Hugo

Ces normes juridiques, acquises de hautes luttes au fil des siècles, sont venues jalonner la conquête progressive du parlementarisme et des libertés constitutionnelles et démocratiques. Des premiers pas du parlementarisme à aujourd'hui, on a mis en place des principes qui guident et structurent nos institutions politiques. Cette section décrit le cadre institutionnel du parlementarisme et ces principes coutumiers qui ont façonné nos institutions.

Dès 1720, à Londres, Robert Walpole, alors *First Lord of the Treasury*, jette les bases du gouvernement moderne en développant quatre grands principes du *cabinet government* qui, bien que séculaires, sont des traditions encore bien ancrées de nos jours. La solidarité ministérielle, la confiance de la Chambre, le principe du gouvernement sur les propos tenus en réunion du cabinet et la direction unique du cabinet inaugurent, en fait, une nouvelle façon de gouverner<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c.3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 5

<sup>21</sup> Dominique Turpin. *op. cit.* p. 15

Depuis l'avènement des partis politiques, ces caractéristiques du gouvernement moderne supposent que les ministres soient issus du parti majoritaire en Chambre et donc choisis dans le Parlement. Ceux-ci, pour pouvoir défendre leur conduite, doivent y siéger selon la coutume. C'est d'ailleurs, selon le professeur Jean-Charles Bonenfant, la base de notre démocratie<sup>22</sup>. Cette présence permet, au demeurant, l'exercice d'un contrôle parlementaire sur l'action ministérielle<sup>23</sup>. Le corollaire de cette convention est le concept de la responsabilité gouvernementale.

### **Le gouvernement responsable, principe moteur du parlementarisme**

Fondement même de notre régime démocratique, ce principe consacre la puissance du Parlement. En effet, ce principe-clé est considéré dans l'histoire comme étant une conquête majeure par rapport à l'implantation et à l'approfondissement de la démocratie. Introduit au Canada en 1848, il signifie que le gouvernement est redevable devant la chambre basse. Cette reconnaissance du gouvernement responsable marque le début de l'« âge d'or du parlementarisme<sup>24</sup> ». Ce principe sacré organise et oriente nos institutions puisqu'il conditionne les relations étroites entre les pouvoirs législatif et exécutif. Sa reconnaissance a eu pour conséquence une modification en profondeur de la joute parlementaire.

La responsabilité ministérielle est la convention constitutionnelle élaborée au fil des ans selon laquelle le pouvoir exécutif est soumis au contrôle direct du Parlement et que les ministres doivent répondre collectivement de leur direction des affaires publiques. Cette notion fondamentale a comme corollaire l'exigence pour le gouvernement de jouir de la confiance d'une majorité de parlementaires. La règle dicte que si ce soutien lui fait défaut et que les représentants du peuple lui retirent leur confiance, le gouvernement doit impérativement remettre sa démission. Cette responsabilité est collective, c'est-à-dire que la solidarité ministérielle exige que tout le cabinet démissionne en bloc<sup>25</sup>. Elle s'est d'ailleurs matérialisée pour la première fois en 1742 après que Walpole ait perdu la confiance de la Chambre. Ce précédent fait jurisprudence et Walpole est imité par Lord North en 1782 qui a en définitive cristallisé cette convention<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Jean-Charles Bonenfant. *op. cit.* p. 9

<sup>23</sup> La tradition veut donc qu'un ministre choisi hors du Parlement fasse élire pour pouvoir conserver son poste et ce, dans un délai raisonnable que le constitutionnaliste Gérard-A. Beaudoin évalue à deux ou trois mois. Voir à ce sujet Gérard-A. Beaudoin. *Le fédéralisme au Canada*, Montréal: Éditions Wilson et Lafleur, 2000

<sup>24</sup> Réjean Pelletier et Éric Montigny. *op. cit.* p. 275 et 308

<sup>25</sup> Philippe Lauvaux. *Le parlementarisme, op. cit.* p. 106 à 110. Voir également Nicole Duplé. *Droit constitutionnel: principes fondamentaux*, 3<sup>e</sup> édition, Montréal: Wilson et Lafleur, 2007, p. 180

<sup>26</sup> Philippe Lauvaux. *Les grandes démocraties, op. cit.* p. 444

Dans de telles circonstances, le gouvernement est contraint de déclencher des élections et ainsi s'en remettre à l'arbitrage des électeurs. La Cour suprême du Canada a confirmé, dans l'affaire *Blaikie* en 1981, que le gouvernement devait commander la confiance de la Chambre. Du même souffle, elle reconnaissait qu'il y avait « une certaine intégration du gouvernement à la Législature<sup>27</sup> ». À ce sujet, l'éminent constitutionnaliste anglais, Walter Bagehot, dépeint le ministre comme « un comité de liaison, un trait d'union, une courroie qui fixe la partie législative de l'État à la partie exécutive<sup>28</sup> ». Il s'agit d'une démonstration convaincante de la collaboration des pouvoirs exécutif et législatif, le premier étant issu du second et redevable devant lui dans le cadre de ses délibérations.

La confiance de la Chambre n'est jugée rompue que dans des circonstances bien particulières. C'est la Chambre qui, en dernière analyse, tranche. Il existe dans notre système parlementaire deux façons de mesurer si la confiance règne toujours. Conformément à l'article 304 du *Règlement de l'Assemblée nationale* (RAN), les députés peuvent voter une motion de censure à l'endroit du gouvernement. Une telle motion blâme, condamne, regrette les politiques gouvernementales ou tout simplement déclare que la Chambre lui retire sa confiance. Parce qu'elle attaque de front le gouvernement, son adoption « rompt de façon irrémédiable le lien de confiance jusque-là présumé exister entre les députés et la majorité parlementaire et ne laisse aucune marge de manœuvre pour le parti ministériel qui doit démissionner<sup>29</sup> ». Il s'agit d'un moyen de contrainte entre le Parlement et le gouvernement. L'autre procédé veut que le gouvernement engage de son propre chef la confiance sur une mesure qu'il juge capitale.

En contrepartie de cette responsabilité gouvernementale, il revient au chef de l'État, aux termes de l'article 85 de la LC1867, de dissoudre la Chambre, sous avis et consentement du premier ministre<sup>30</sup>. Ce droit de dissolution, arme absolue pour le chef de gouvernement, lui confère aussi la prérogative de déclencher des élections quand bon lui semble.

Autre assise capitale du parlementarisme, celle de la solidarité ministérielle. Dès lors qu'une décision est arrêtée au Conseil des ministres se manifeste la solidarité ministérielle qui « exige que les ministres soient individuellement solidaires des décisions prises par le Conseil des

---

<sup>27</sup> Cité dans Gérald A. Beaudoin. *op. cit.* p. 80. Voir *Affaire Blaikie* (no. 2) c. P.G. du Québec, [1981] 1 R.C.S. 313, p. 320

<sup>28</sup> Cité dans Dominique Turpin. *op. cit.* p. 34

<sup>29</sup> Louis Massicotte. « Le pouvoir exécutif », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay, *op. cit.* p. 325-326

<sup>30</sup> Ce droit a été utilisé comme moyen de contrainte pour la première fois en 1809. Voir à ce sujet: Henri Brun. *op. cit.* p. 213

ministres, même s'ils s'y étaient opposés lors de leur discussion<sup>31</sup> ». Ce principe fondamental masque les divergences du Conseil des ministres et sous-tend la règle du secret des délibérations du Conseil des ministres<sup>32</sup>.

En conclusion, cette notion du gouvernement responsable est une convention constitutionnelle qui montre que le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas partie des dogmes fondateurs de notre système constitutionnel<sup>33</sup>. Au Québec, ce principe relève davantage de la science politique que du strict droit constitutionnel, les lois constitutionnelles étant muettes à ce sujet<sup>34</sup>. « Le gouvernement responsable a remplacé la séparation des pouvoirs entre l'exécutif monarchique et le Parlement par une filière de responsabilité qui lie le cabinet au peuple par l'intermédiaire de l'Assemblée<sup>35</sup> ». En régime parlementaire, il y a une dépendance organique réciproque entre les tenants des deux pouvoirs. Le principe de séparation des pouvoirs, tel qu'élaboré par Montesquieu, y est certes moins radical car « il y a une fusion partielle des pouvoirs exécutif et législatif<sup>36</sup> ». Le régime parlementaire repose donc sur une collaboration des pouvoirs puisque la survie du gouvernement dépend du soutien du Parlement. De ce fait, le législatif contrôle l'exécutif. Cette primauté découle des grands principes théoriques dépeints dans cette partie. Fidèle à la pensée de John Locke, le juriste Carl Schmitt justifiait ainsi cette prépondérance: « le Parlement est une commission du peuple, le gouvernement est une commission du Parlement<sup>37</sup> ».

## CHAPITRE II – DE LA THÉORIE POLITIQUE À LA RÉALITÉ POLITIQUE DU QUÉBEC

Ce chapitre a pour objectif de mettre en relief comment cette « théorie du parlementarisme » se traduit sur le terrain politique du Québec et dans le fonctionnement de ses institutions. Il vise aussi à faire la démonstration que, dans les faits, le législatif ne contrôle pas l'exécutif. Bien au contraire, la procédure parlementaire accorde des privilèges au gouvernement,

---

<sup>31</sup> Louis Massicotte. « Le pouvoir exécutif », dans Manon Tremblay et Réjean Pelletier. *op. cit.* p. 337. Voir aussi Philippe Lauvaux. *Le parlementarisme, op. cit.* p. 73

<sup>32</sup> Le serment d'office des ministres leur impose le secret des délibérations.

<sup>33</sup> Assemblée nationale (sous la direction de François Côté). *La procédure parlementaire du Québec*, 2<sup>e</sup> édition, Québec: Assemblée nationale, 2003, p. 296 et suiv.

<sup>34</sup> René Dussault. « L'équilibre entre le pouvoir judiciaire, législatif et exécutif: rupture ou évolution? », dans *Administration publique du Canada*. vol. 22, no 2 (été 1979) p. 206

<sup>35</sup> Louis Massicotte. *Le constitutionnalisme canadien 1791-1991*, Ottawa: Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, p. 88

<sup>36</sup> Claude Corbo. *Les Etats-Unis d'Amérique*, Québec: Septentrion, 2007, p. 46; Guy-Antoine Lafleur, « Etats-Unis et Canada: un regard comparé des régimes politiques », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay, *op. cit.* p. 441

<sup>37</sup> Carl Schmitt. *Parlementarisme et démocratie*. Paris: Éditions du Seuil, 1988, p. 41

lesquels privilèges, particulièrement considérables, le placent dans une situation prépondérante. C'est ainsi que le gouvernement domine le jeu politique.

## **Section I - Le pouvoir législatif sous la tutelle du pouvoir exécutif**

Pour l'exercice de ses fonctions, il va de soi que le gouvernement jouisse de privilèges en Chambre. Le principe du gouvernement responsable suppose ultimement que le gouvernement détient la conduite des affaires et décide de l'ordre du jour. En effet, l'article 96 du RAN dévolue au leader du gouvernement ce contrôle sur le menu législatif et la procédure parlementaire et administrative. C'est lui qui indique quelle affaire inscrite au feuillet fera l'objet d'un débat. À toutes fins utiles, c'est aussi lui qui détermine les thèmes des discussions en Assemblée. Bien entendu, il peut profiter de sa maîtrise de l'agenda pour empêcher la tenue des débats qui gênent le gouvernement.

Par ailleurs, bien que tout député puisse en théorie présenter un projet de loi, ce pouvoir est largement limité dans les faits. D'abord, l'article 30 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* (LAN) réserve au gouvernement le principe de l'initiative financière. On retrouve une disposition semblable à l'article 192 du RAN. Ces articles tirent leur origine de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui reconnaît un monopole de droit sur les projets de loi à implication financière à la Couronne, si bien que seul un ministre peut en initier. Un simple député ne peut limiter cette initiative gouvernementale en matière financière<sup>38</sup>.

Non seulement cette règle constitutionnelle limite sérieusement le droit des simples parlementaires, qu'ils soient à la majorité ou à l'opposition, de proposer des projets de loi, mais leurs initiatives personnelles n'ont, au surplus, que très peu de chance d'aboutir sans soutien gouvernemental. En effet, les projets de loi déposés par de simples députés sont rarement appelés à l'étude. Même si le Règlement prévoit que les députés de l'opposition peuvent inscrire des affaires le mercredi, c'est au leader du gouvernement que revient ultimement, en vertu de l'article 235 du RAN, le choix des projets de loi qui sont envoyés en commission pour fins d'étude. En raison de tous ces obstacles de la procédure législative, il est inhabituel finalement qu'un simple député dépose un projet de loi puisqu'il sait pertinemment que son initiative n'a peu de chances

---

<sup>38</sup> L'ex-président Roger Bertrand a été appelé à préciser, dans sa décision rendue le 5 juin 1995, qu'un projet de loi à incidence financière était un projet de loi qui avait un effet direct sur le fonds consolidé du revenu ou encore qui engageait de façon explicite des crédits budgétaires.

d'être adoptée. Un député déterminé à aller de l'avant pourrait voir son projet franchir toutes les étapes à la condition qu'il obtienne l'assentiment d'une majorité de députés, ce qui, à la lumière des statistiques colligées dans les *Rapports d'activités de l'Assemblée*, est rarissime. À ce sujet, selon les observations du professeur Louis Massicotte, de 1960 à 2007, 3427 projets de loi publics ont été adoptés à l'Assemblée. De ce nombre, 3332 émanaient du gouvernement et seulement 95 avaient comme source de simples députés, ce qui représente à peine 3% des projets de loi adoptés<sup>39</sup>. Il s'agit d'un contraste frappant avec la situation qui prédominait avant 1900 alors que plus de 50% des projets de loi adoptés émanaient de simples députés<sup>40</sup>. Ces chiffres font foi d'un déclin de l'initiative parlementaire.

Ce diaporama nous oblige à faire deux constats. Le premier est à l'effet qu'il n'est pas impossible de voir une initiative personnelle se concrétiser. Toutefois, les quelques projets de loi ayant abouti ne sont que d'une substance mineure et peu contraignants. Pour la 38<sup>e</sup> législature, par exemple, sur les 20 projets de loi de simples députés, seuls deux projets de loi ont été adoptés. La première initiative (projet de loi 198) a été présentée par le vice-président de l'Assemblée Jacques Chagnon et modifiait des dispositions de la *Loi sur la Fondation Jean-Charles-Bonenfant*. La seconde (projet de loi 197), présentée cette fois par un député de l'opposition, Daniel Turp, proclamait quant à elle une journée de la paix. D'abord présenté deux ans plus tôt, le gouvernement avait refusé de l'appuyer. Le député est revenu à la charge avec un projet de loi quelque peu métamorphosé à la suite de discussions fructueuses avec le ministère des Relations internationales, lesquelles discussions ont justement permis d'obtenir le soutien indispensable du gouvernement<sup>41</sup>. Ce projet de loi a été adopté à l'unanimité en 2007.

Une autre initiative législative n'a cependant pas eu cette chance. Mort au feuilleton, le projet de loi 390 présenté par Stéphan Tremblay le 27 avril 2005 concernant l'interdiction de sacs en plastique non biodégradables n'a jamais reçu l'approbation du parti ministériel et ce, même si en moins de deux ans, une telle proposition avait reçu l'appui de plus de 125 000 personnes dans le cadre d'une pétition à cet effet. La Commission des transports et de l'environnement s'était même donné un mandat d'initiative sur les matières résiduelles et insistait dans ses conclusions à une réduction à la source. Le leader parlementaire du gouvernement a préféré ne jamais appeler ce

---

<sup>39</sup> Louis Massicotte. *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, Québec: PUL, 2009, p. 227

<sup>40</sup> Voir Annexe I: *Déclin de l'initiative parlementaire*

<sup>41</sup> Voir à ce sujet le communiqué de presse du député Daniel Turp, Québec, 21 décembre 2007 [En ligne] <http://argent.canoe.com/communiqués/cnw.html?lang=fr&id=20071221110600KY>

projet de loi à l'étude. Il a même été présenté derechef et réinscrit au feuilleton, avant d'avorter pour de bon, à l'instar de la très grande majorité des initiatives individuelles.

Le deuxième constat est que l'élaboration des textes législatifs est presque entièrement aux mains du gouvernement par le biais de l'énorme machine publique, mise à son service. À titre indicatif, de 1960 à 2007, le gouvernement a été à l'origine de 3771 des 3972 projets de loi d'intérêt public présentés à l'Assemblée<sup>42</sup>, c'est-à-dire près de 95% de tous les bills.

Autant de pouvoirs et de privilèges amènent le professeur W. F. Dawson à dire que « la procédure parlementaire donne en pratique des pouvoirs dictatoriaux au gouvernement<sup>43</sup> ». Il ajoute du même souffle que « la procédure parlementaire sert à donner un maximum de publicité à tous les aspects de l'action gouvernementale<sup>44</sup> ». Parce que le leader du gouvernement décide des projets de loi qui sont étudiés, de l'ordre dans lequel cela se fera et qu'il donne priorité à ses propres projets de lois, il peut ignorer les projets de loi déposés par des adversaires et ne jamais les acheminer vers les commissions pour une étude détaillée. Dans cet esprit, la procédure législative démontre que si le gouvernement dispose d'une majorité en Chambre, il bénéficie d'une très grande marge de manœuvre pour présenter et faire adopter ses projets de loi, appui qu'un député de l'opposition n'est naturellement pas assuré d'obtenir. La loi du nombre l'emporte...

## **Section II – « L'exécutif, continuateur d'ailleurs d'un monarque élu<sup>45</sup> »**

Nous avons illustré dans la section précédente comment l'exécutif s'est approprié l'essentiel de la fonction législative. Il y a donc hiérarchisation des pouvoirs; le Parlement est subordonné au Conseil des ministres qui, lui, trône au sommet:

Le pouvoir exécutif, conçu à l'époque du constitutionnalisme classique comme un simple organe d'exécution des volontés du Parlement, a vu son rôle s'accroître sous l'effet de la multiplication des tâches de l'État et de leur complexité croissante. Le gouvernement est devenu l'élément moteur et dynamique du système politique, celui qui détermine et conduit la politique nationale, que les organes représentatifs n'ont plus qu'à approuver et à contrôler<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Louis Massicotte. *Un parlement provincial, le cas du Québec 1867-1990*, Thèse de doctorat, Ottawa: Department of political science/Carleton University, 1990, p. 294. Voir également Bertrand-Xavier Asselin. *Domination de l'exécutif et bicamérisme au Québec: les exemples australiens*. Thèse (M.Sc.)- Université de Montréal, Montréal, 2002, p. 9

<sup>43</sup> W. F. Dawson. « La procédure parlementaire », dans *Le système politique du Canada* (sous la direction de Louis Sabourin), Ottawa: Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, p. 152

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 151

<sup>45</sup> Jean-Charles Bonenfant. *op. cit.* p. 13

<sup>46</sup> José Woehrling. « Les paradoxes du système parlementaire canadien et québécois », dans *Droit contemporain: rapports canadiens au Congrès international de droit comparé, Athènes, 1994*, Cowansville: Éditions Yvon Blais, 1995, p. 749

Quant au Parlement, son déclin est constant depuis plus d'un demi-siècle. Or, pour prétendre à un déclin, il faut bien qu'il y ait eu jadis une période faste. À ce sujet, le parlementarisme a atteint son âge d'or à l'époque où le principe de gouvernement responsable a été reconnu. À cette époque, les « simples députés étaient de véritables législateurs et le résultat des votes n'était pas acquis d'avance<sup>47</sup> ». Georges Burdeau parle, pour sa part, d'âge d'or ou d'un régime parlementaire authentique lorsque « le Parlement et le Roi constituaient des forces sensiblement égales, le droit à la dissolution et la responsabilité gouvernementale étant des armes équivalentes qui permettaient le maintien de cette égalité<sup>48</sup> ». Au Québec, le triomphe du Parlement s'est prolongé jusqu'au début du 20<sup>e</sup> siècle.

Aux lendemains de la Seconde guerre mondiale, on discerne une évolution sensible du régime parlementaire québécois. À cette époque, l'État se complexifie et légifère comme jamais auparavant. C'est pourquoi on a procédé à des réformes de procédure parlementaire qui ont pour source essentielle cet accroissement des responsabilités de l'État québécois. Il était devenu un véritable casse-tête pour le gouvernement de contrôler un menu législatif de plus en plus complexe. Avant 1960, le volume d'affaires à traiter était relativement peu considérable. Mais l'État providence a fait gonfler les budgets. Les votes ont bondi et la charge de travail des députés a monté en flèche à son tour. Le Parlement entre en pleine mutation<sup>49</sup>. C'est l'amorce de son déclin... Après avoir connu son apogée, le Parlement est devenu de plus en plus marginalisé, les députés n'exerçant qu'une influence limitée sur la législation.

Dès lors apparaît l'obstruction de la part de l'opposition, ce qui procure bien des maux de tête au gouvernement. Les députés enchaînaient les discours fleuves et prenaient la parole des heures durant, question de retarder le rythme du processus législatif. Ils harcelaient le gouvernement en multipliant les appels au président. De plus, les règles parlementaires de l'époque ne prévoyaient pas de limites de temps pour l'étude des subsides, ni un nombre maximal de motions que l'opposition pouvait présenter. Résultat: engorgement total, le Parlement était paralysé, carrément inefficace. Une réforme s'imposait donc. Débute alors en 1960 la rationalisation de la procédure parlementaire qui subit un régime minceur. Dans un premier temps, on a limité la durée des débats et les temps de parole des députés, jugés trop généreux<sup>50</sup>. Déjà en 1939, le premier ministre Duplessis s'était attaqué à cet aspect du Règlement. Qui plus est, pour

---

<sup>47</sup> Louis Massicotte. *Un Parlement en transition*, op. cit. p. 11

<sup>48</sup> Cité dans Philippe Lauvaux. *Le parlementarisme*, op. cit. p. 26

<sup>49</sup> José Woerhling. op. cit. p. 746

<sup>50</sup> André Bernard. *Les institutions politiques au Québec et au Canada*, Montréal: Éditions Boréal express, p. 92-93

délester le Parlement de certaines tâches, on a délégué à l'exécutif le pouvoir réglementaire. C'est le début de la prolifération des règlements. De surcroît, on a mis à la disposition du gouvernement trois armes exceptionnelles lui permettant d'accélérer le rythme des travaux parlementaires. On a alors introduit la question préalable, la motion de clôture puis la procédure-bâillon.

Curieusement, alors que le nombre de projets de loi étudiés a bondi, le nombre de jours de séances a chuté progressivement, conséquence probable de ces réformes. Dans les années 60 et 70, on tenait près de 100 jours de séance par an. Depuis le tournant du siècle, l'activité parlementaire a été comprimée, l'Assemblée nationale siégeant moins de 75 jours annuellement<sup>51</sup>. Cette situation paradoxale, difficile à déchiffrer, engendre, session après session, un marathon législatif, une véritable course contre la montre.

Parallèlement à ces changements significatifs du droit parlementaire, on a raffermi la discipline de parti. Avant l'époque de Duplessis, la dynamique était bien différente. Les parlementaires rompaient sans gêne la ligne de parti, au risque même de faire chuter le gouvernement. Ils n'étaient pas que des paravents protecteurs du gouvernement. Au surplus, les députés ministériels n'hésitaient pas à poser des questions au gouvernement, certaines étaient même parfois embarrassantes, a constaté le professeur Louis Massicotte. « C'était monnaie courante jusqu'à l'aube de ce siècle, quitte à s'étioler par la suite<sup>52</sup> ». Autre époque, autres mœurs, la cohésion est ensuite devenue totale au sein des groupes parlementaires. La dissidence a pratiquement disparu du paysage politique, du moins en apparence.

Ces deux éléments combinés ont participé au déclin du parlementarisme et engendré une concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif. « Les réformes à la procédure ont consolidé ce rapport de force en éliminant plusieurs des outils dilatoires de l'opposition et en enrichissant la panoplie dont dispose le gouvernement pour contrôler les travaux de l'Assemblée<sup>53</sup> ». C'est un Parlement nouveau et moderne qui est né au terme de ces changements. Il est impératif de se demander si ces réformes ont toutefois manqué leur but. « Les réformes ont rogné les droits des parlementaires, raffermi le contrôle exercé par le gouvernement sur les travaux de la Chambre<sup>54</sup> ». Force est de conclure que les nouvelles règles n'ont en rien valorisé le rôle des députés, ni accru de façon appréciable leur rôle dans le processus décisionnel.

---

<sup>51</sup> Voir Annexe II: *L'activité parlementaire depuis 1950*

<sup>52</sup> Louis Massicotte. *Un Parlement en transition. op. cit.* p. 178

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 303

<sup>54</sup> *Ibid.* p. 12

Bien au contraire, elles ont entraîné la montée en puissance du gouvernement et par conséquent, la marginalisation du Parlement.

En résumé, le pouvoir législatif est sans contredit subordonné au pouvoir exécutif. Depuis les dernières décennies, on remarque même que ce dernier est sous la ferme emprise du premier ministre, personnage au cœur de notre système parlementaire.

### **Le premier ministre tient les rênes: « l'étouffement du Parlement par le bureau du PM<sup>55</sup> »**

Les institutions parlementaires, qu'elles soient britanniques ou québécoises, sont « l'aboutissement d'une longue évolution qui a vidé de sa substance un gouvernement monarchique, en conservant ses formes et ses apparences extérieures<sup>56</sup> ». À son tour, le Parlement a vu son autorité s'éroder progressivement au profit du gouvernement. Le pouvoir exécutif, par souci d'efficacité, est venu à contrôler le Parlement qu'il domine en nombre. Mais l'évolution s'est poursuivie. On constate depuis peu la prééminence du premier ministre sur le gouvernement qui se manifeste par un monopole sur de nombreuses fonctions stratégiques au sein de l'appareil politique<sup>57</sup>.

À la fois chef de parti, chef de gouvernement et chef de l'administration, il détient le pouvoir effectif<sup>58</sup>. Son pouvoir de nomination est significatif: il choisit les sous-ministres, les hauts dirigeants des sociétés d'État et des organismes publics, notamment. Il attribue les portefeuilles ministériels et déchoit les ministres « selon son bon plaisir ». Aussi peut-il, à sa guise, proroger l'Assemblée en vertu de l'article 4 de LAN ou encore convoquer des séances extraordinaires du Parlement, ce que lui permet l'article 23 du RAN. Il détient en outre le pouvoir discrétionnaire de dissoudre le Parlement, pouvoir qu'il utilise aujourd'hui non plus comme moyen de contrainte vis-à-vis le Parlement, mais bien à des fins purement électoralistes. En d'autres termes, il a la liberté de déterminer le calendrier électoral et déclencher des élections au moment qu'il juge opportun, c'est-à-dire lorsque son parti a le vent en poupe. Bref, le premier ministre est le véritable maître du jeu. C'est lui qui a le dernier mot et qui commande. Son large pouvoir d'arbitrage, de contrôle et d'organisation en témoigne.

---

<sup>55</sup> Expression empruntée à Louis Balthazar. « Le déclin du Parlement est-il irréversible ? », dans *Revue parlementaire canadienne* (hiver 2002-2003) p. 25

<sup>56</sup> Maurice Duverger. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: PUF, 1990, p. 273,

<sup>57</sup> Gérald A. Beaudoin. *op. cit.* p. 84

<sup>58</sup> Observatoire de l'administration publique. *L'organisation de la fonction gouvernement*, Québec: Les Publications du Québec, hiver 2009, 10 p.

Certes, son autorité s'est affermie au cours des dernières décennies<sup>59</sup>. Des critiques se font jour sur cette hégémonie croissante du premier ministre dans l'espace politique. Ce phénomène a fait l'objet d'une étude bien étoffée de Donald Savoie dans son ouvrage *Governing from the Centre: The concentration of power in Canadian politics*<sup>60</sup>. Savoie affirme que « le premier ministre canadien et ses homologues provinciaux sont des monarques des temps modernes qui, en régnant de façon autocratique à la manière de Louis XIV, sont en voie de tuer la démocratie<sup>61</sup> ». Ce dernier est-il, en 2009, un monarque élu ? D'aucuns ne contestent la trop grande puissance du premier ministre dans la littérature politique<sup>62</sup>.

En somme, l'absence d'une véritable séparation des pouvoirs confère au gouvernement une très grande emprise sur l'institution parlementaire. Ainsi, donc, en régime parlementaire, « l'exécutif et le législatif cessent d'être des centres autonomes d'autorité<sup>63</sup> ». En pratique, l'exécutif contrôle le législatif. Il y a même confusion des pouvoirs. C'est d'autant plus vrai que le gouvernement a recours de plus en plus à des mécanismes extraparlementaires qui échappent au contrôle de l'Assemblée nationale, lesquels participent par le fait même à la marginalisation du Parlement. Non seulement le droit parlementaire lui concède des pouvoirs notables qui lui permettent un contrôle effectif sur les travaux parlementaires, mais il met à sa disposition une arme redoutable, celle de la procédure-bâillon qui lui autorise de suspendre les règles de la procédure parlementaire lorsque celles-ci ne l'avantagent plus.

### **Section III – La voie rapide: la procédure-bâillon, à toute vitesse !**

Pour couper court aux débats qui s'éternisent et faire adopter à la va-vite ses projets de loi, le gouvernement peut mettre à exécution la procédure-bâillon, fruit de la réforme parlementaire de 1984. Énoncée à l'article 182 du RAN, la procédure-bâillon est une « initiative du gouvernement par laquelle ce dernier peut déroger aux règles de procédure permanentes et le cas échéant les remplacer par les règles de son choix<sup>64</sup> ». Cette technique ne nécessite pas au préalable le consentement des autres groupes parlementaires. Le gouvernement suspend alors les règles

---

<sup>59</sup> André Bernard. *op. cit.* p. 65

<sup>60</sup> Donald J. Savoie. *Governing from the Centre: The concentration of power in Canadian politics*, Toronto: University of Toronto Press, 1999

<sup>61</sup> Cité dans Guy Dufresne. « Le silence des élus », dans *Relations*, no 680 (novembre 2002)

<sup>62</sup> Éric Desrosiers. « La mise à mort du premier ministre, ce monarque élu », dans *Le Devoir*, Montréal, 15-16 février 2003. Voir également Jean-Pierre Charbonneau. « Le Parlement de plus en plus marginalisé », dans *La Presse*, 16 novembre 2001

<sup>63</sup> Philippe Lauvaux. *Le parlementarisme, op. cit.* p. 114

<sup>64</sup> Assemblée nationale (sous la direction de François Côté). *La procédure parlementaire du Québec, op. cit.* p. 351

relatives au temps de parole des députés prévues à l'article 209 du RAN. Il restreint radicalement les interventions pour faire adopter les projets de loi avant l'ajournement des travaux, de telle sorte que l'opposition est empêchée de multiplier les mesures dilatoires et les interventions à la présidence pour ralentir le rythme des travaux.

La guillotine est tombée pour la première fois en 1992. C'est grâce à une telle disposition que le gouvernement a pu faire adopter en rafale 28 projets de loi en une demi-journée. Elle est devenue, par la suite, pratique courante. « Depuis un demi-siècle, en raison des réalités du monde moderne affectant les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, la capacité des gouvernements d'agir avec fermeté et rapidité s'est considérablement accrue<sup>65</sup> ». Même si cette procédure permet de répondre à cet impératif, la notion d'urgence, qui, jadis justifiait son emploi, a été évacuée au fil du temps. Cette règle, peu balisée, a ouvert la porte à l'abus de la part de tous les gouvernements. « À de multiples occasions, on a mésusé de cette motion avec la résultante qu'on l'a fait dévier de son véritable sens et surtout de la fin pour laquelle elle figure dans notre Règlement<sup>66</sup> », signale judicieusement l'ex-secrétaire général de l'Assemblée nationale, Pierre Duchesne.

À chaque occasion que cette procédure est employée par le gouvernement, elle suscite la grogne. À cor et à cri, les adversaires vilipendent le gouvernement l'accusant de vouloir museler l'opposition, ce qui constitue, à leurs yeux, un déni du droit de parole des députés, d'autant plus que plusieurs lois controversées et litigieuses ont été adoptées par cette voie. C'est une mesure également décriée par bon nombre d'organismes de la société civile qui considèrent qu'elle bafoue la démocratie parlementaire et qu'elle constitue un abus autoritaire<sup>67</sup>. L'ex-bâtonnier du Québec, Paul Descaries, déclarait à ce sujet que « la banalisation du bâillon n'est certes pas un signe de santé pour la démocratie parlementaire au Québec et discrédite notre processus législatif<sup>68</sup> ».

Depuis la 34<sup>e</sup> législature, pas moins de 131 projets de loi ont été adoptés par cette voix<sup>69</sup>. En 2001, un bâillon a été imposé pour l'adoption en bloc de neuf projets de loi qui comprenaient 800 amendements, alors que les députés avaient eu seulement 24 heures pour les étudier. Dans son essai intitulé *La motion de suspension des règles de procédure: Le bâillon constitue-t-il une*

---

<sup>65</sup> Lorraine Quevillon. *La motion de suspension des règles de procédure: le bâillon constitue-t-il une menace à la démocratie parlementaire ?*, Québec: Assemblée nationale, 2006, p. 32

<sup>66</sup> Cité dans Lorraine Quevillon. *op. cit.* p. 301

<sup>67</sup> André Pratte. « Blanc bâillon, bâillon blanc », dans *La Presse*, 14 juin 2006, A26

<sup>68</sup> Lorraine Quevillon. *op. cit.* p. 35

<sup>69</sup> Jean-Pierre Charbonneau. « Cessons ce cirque », dans *L'Actualité*, 15 mars 2008, p. 32

*menace à la démocratie parlementaire ?*, Lorraine Quevillon conclut que « ce n'est pas l'existence de la règle en soi qui représente une menace à la démocratie parlementaire, mais bien le recours abusif qu'elle permet et auquel on a assisté au cours de son histoire<sup>70</sup> ».

Pour corriger cet abus, l'Assemblée nationale a modifié unanimement le 6 décembre 2001 le Règlement de façon temporaire afin de limiter l'utilisation de la procédure-bâillon à un seul projet de loi à la fois<sup>71</sup>. Cette modification n'a toutefois pas été reconduite en novembre 2003.

#### **Section IV – La législation déléguée comme prolongement de la loi**

Le Québec moderne a pris son envol au moment de la Révolution tranquille. Dès lors, le gouvernement a étendu ses champs d'activités et d'intervention à toutes les sphères de la société. Cette époque consacre l'avènement de l'État providence. Ses responsabilités se multipliant, cette croissance s'est accompagnée d'une augmentation substantielle de lois. Le menu législatif s'est alors alourdi; il était devenu difficile d'en maîtriser efficacement son contenu. Parce que le processus législatif était lourd et long, parce que les lois étaient devenues avec le temps si complexes et si nombreuses, l'Assemblée législative, par souci d'efficacité, a déferé par une loi dite habilitante son pouvoir de légiférer au gouvernement.

Or, de plus en plus, le gouvernement dépose des projets de loi souvent rédigés en des termes vagues et très discrétionnaires dans lesquels il se borne à spécifier des principes généraux et directeurs. « Il arrive très souvent que ces lois-cadres ne soient que des coquilles vides<sup>72</sup> », note le professeur José Woerhling. Ces législations laissent à la discrétion du gouvernement de compléter ultérieurement la loi par l'entremise d'un règlement, lequel vient préciser les questions techniques et les modalités de mise en œuvre. Très souvent, le règlement est le muscle même de la loi qui y est défini. Robert Bourassa affirmait, à ce sujet, que c'est « à ce niveau que se situent les facteurs les plus déterminants de l'efficacité ou de l'inefficacité d'une politique gouvernementale<sup>73</sup> ».

---

<sup>70</sup> Lorraine Quevillon. *op. cit.* p. 37

<sup>71</sup> Mylène Moisan. « Le gouvernement impose le bâillon », dans *Le Soleil*, 15 décembre 2004, A9

<sup>72</sup> José Woerhling. *op. cit.* p. 747

<sup>73</sup> Robert Bourassa. *Restaurer l'autorité du parlement: dîner interclub de l'Est de Montréal*, discours prononcé à la Galerie d'Anjou, Montréal, jeudi, le 19 février 1970

En termes juridiques, la loi et les règlements ont le même effet de contrainte. L'article 1 de la *Loi sur les Règlements* définit le règlement comme « un acte normatif, de caractère général et impersonnel édicté en vertu d'une loi et qui, lorsqu'il est en vigueur a force de loi<sup>74</sup> ». C'est au moyen de règlements que l'État québécois intervient quotidiennement dans la vie de ses citoyens. Ils sont édictés par le gouvernement de façon autonome, sans le moindre apport du Parlement. En effet, contrairement au processus législatif des projets de loi, celui des règlements ne comporte pas de phase parlementaire. Non seulement l'exécutif a acquis une fonction législative propre et se trouve à régler en lieu et place du Parlement, mais il s'est également arrogé le pouvoir de déterminer de façon discrétionnaire la date d'entrée en vigueur des lois par décret du Conseil des ministres. Ce phénomène, observé depuis les années 1970, peut constituer un risque réel de dénaturation de la loi de l'avis du professeur de droit Pierre-André Côté: « Toute loi formant un système, le fait de la mettre en vigueur par étapes peut en affecter la signification<sup>75</sup> ».

À ce chapitre toutefois, l'Assemblée nationale n'a pas abdiqué complètement. D'une part, elle conserve la faculté d'abroger les lois déléguantes et d'autre part, elle peut toujours intervenir pour contrôler l'exercice de l'activité réglementaire. À l'article 21 de la *Loi sur les Règlements*, il est prévu que « l'Assemblée nationale peut, conformément à ses règles de procédure, désavouer par vote tout règlement ou toute disposition d'un règlement<sup>76</sup> ». On retrouve une disposition semblable à l'article 120 du RAN qui accorde aux commissions sectorielles un pouvoir d'initiative pour étudier les actes réglementaires. C'est la traduction juridique de la théorie de la souveraineté parlementaire, selon laquelle il n'existe aucune loi, ni règlement que le Parlement ne peut modifier ni abroger dans les formes législatives ordinaires. Ce principe est fidèle à la formule d'Alexis de Tocqueville, selon laquelle le Parlement est à la fois « une assemblée législative et constituante<sup>77</sup> ».

Ces deux dispositions fournissent donc aux parlementaires l'occasion de se pencher sur les actes réglementaires. Cependant, faute de temps, les députés, débordés, délaissent ce domaine d'intervention et ne procèdent pas à leur examen. Quoi qu'il en soit, une fois la délégation opérée, il est difficile de faire marche arrière. Aussi, vu l'appui inconditionnel d'une majorité de députés, le gouvernement obtient-il sans difficulté les délégations de pouvoir réclamées.

---

<sup>74</sup> *Loi sur les Règlements*: L.R.Q., Québec, chapitre R-18.1, mise à jour au 14 mai 2009

<sup>75</sup> Cité dans Louis Massicotte. *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, op. cit. p. 233

<sup>76</sup> *Loi sur les règlements*. op. cit.

<sup>77</sup> Cité dans Philippe Lauvaux. *Les grandes démocraties*, op. cit. p. 400

À propos de ce droit de regard, l'avocat Luc Gagné croit que ces pouvoirs de contrôle et de désaveu sont « tombés en désuétude vu le nombre de fois où ils ont été utilisés<sup>78</sup> ». Selon nos observations, depuis 2003-2004, aucune heure n'a été consacrée à l'étude de la législation déléguée par les parlementaires<sup>79</sup>. En 1970, Robert Bourassa déplorait cette situation, à savoir un désintérêt presque total de la part des parlementaires concernant la réglementation. Dans son allocution, il vantait les nombreuses occasions mises en place en Angleterre pour scruter ces règlements administratifs. « Il y a des cas où avant même d'entrer en vigueur une réglementation doit avoir reçu l'approbation expresse ou tacite des députés<sup>80</sup> ». Il rappelait, à juste titre, qu'il y a là « un champ d'action vraiment privilégié pour les parlementaires<sup>81</sup> ». Dans le but de corriger cette incongruité, le *Rapport Vaugeois-French* de 1983 recommandait d'ailleurs de faire renaître de ses cendres la commission sur la réglementation, chargée d'étudier les actes de nature réglementaire<sup>82</sup>.

Depuis les années 60, on observe une inflation de la législation déléguée. À preuve, en 1993, par exemple, dans les lois du Québec, les projets de loi publics avaient 1750 pages tandis que la Gazette officielle comprenait 2750 pages consacrées aux règlements, soit une fois et demie<sup>83</sup>. « La prolifération des actes réglementaires est directement liée à la multiplication et à l'imprécision des textes attributifs d'un pouvoir de réglementer<sup>84</sup> », comme le rappelle José Woerhling. Ce foisonnement de la législation déléguée est à notre avis la conséquence d'un Parlement qui siège peu et de la concentration des pouvoirs. De ce fait, le Parlement est surchargé par ses nombreuses activités. Il s'est donc délesté de ce pouvoir dans les années 80.

Robert Bourassa alléguait en 1970, déjà, que « l'efficacité du Parlement est considérablement atténuée par le caractère de plus en plus technique de la législation et par le temps limité dont il dispose pour évaluer la portée et les limites d'une législation donnée<sup>85</sup> ». C'est d'ailleurs ce qui explique pourquoi le gouvernement fait appel à ce type de pouvoir aussi fréquemment. À cet égard, Luc Gagné croit que la complexité technique de la législation échappe à la compétence des députés. Comme explication supplémentaire, il argue que « l'urgence des

---

<sup>78</sup> Luc Gagné. *Le processus législatif et réglementaire au Québec*, Cowansville: Éditions Yvon Blais, 1997, p. 225

<sup>79</sup> On note une seule exception en 2004-2005 alors qu'une seule heure a servi à l'étude d'un règlement. Voir *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale 2004-2005*.

<sup>80</sup> Robert Bourassa. *op. cit.*

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Rapport de la commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée*, Commission Vaugeois-French, Québec: Assemblée nationale, 1983, p. 126 à 132

<sup>83</sup> Colloque *Le parlementarisme: un outil démocratique nécessaire ?*, Québec: Assemblée nationale, 1994, p. 144

<sup>84</sup> José Woerhling. *op. cit.* p. 748

<sup>85</sup> Robert Bourassa. *op. cit.*

décisions à prendre commande un processus plus rapide et plus souple dans l'adoption des normes et leur mise en œuvre, le temps d'adoption étant beaucoup plus court<sup>86</sup> ». Il pointe du doigt la lourdeur de la procédure et la taille des organes législatifs qui rendent incapable d'adopter directement toutes les mesures nécessaires au fonctionnement de l'État. Il s'agit là, à ses yeux, d'un argument qui milite en faveur de la législation déléguée. Ce pouvoir réglementaire, grâce à sa nature très flexible, représente donc un accessoire élémentaire à l'exercice du pouvoir exécutif. Il constitue une impérieuse nécessité dans tout État moderne.

Bien qu'elle comporte son lot d'avantages notables, la délégation législative présente aussi des dangers. Outre le fait qu'elle échappe en pratique au contrôle parlementaire, elle ne possède pas la même transparence que le processus législatif. Aussi le gouvernement ne se donne-t-il aucune limite aux pouvoirs qui peuvent être délégués, tant que cette délégation se fasse dans le respect des balises constitutionnelles. Qui plus est, la législation déléguée sert trop souvent à opérer de véritables choix politiques qui devraient rester l'apanage des organes élus. L'exécutif déborde de ses propres fonctions. Dans les faits donc, le Parlement n'est plus, à ce jour, l'autorité suprême en matière législative. Il s'est dessaisi de son pouvoir législatif au profit du gouvernement. Le Parlement est à la fois dominé, mais également contourné par le pouvoir exécutif.

Au terme de cet exposé, nous concluons que l'égalité des pouvoirs, pourtant postulat du parlementarisme, est illusoire<sup>87</sup>. On constate plutôt un déséquilibre en faveur de l'exécutif. La procédure parlementaire consacre une domination de fait et de droit du pouvoir exécutif. En définitive, cette concentration des pouvoirs amplifie le déclin du parlementarisme.

## **Section V – Discipline des troupes et bipartisme**

Cette domination est rendue possible grâce au mode de scrutin en vigueur au Québec et à la discipline de parti, deux éléments qui ont dénaturé le parlementarisme québécois.

---

<sup>86</sup> Luc Gagné. *op. cit.* p. 228

<sup>87</sup> José Woerhling. *op. cit.* p. 734

## **Première partie - Le Québec est-il l'orfèvre du bipartisme ?**

Le mode de scrutin ainsi que le système de partis ne sont pas neutres à l'égard de la structure (ou de la stabilité du pouvoir). Le mode de scrutin est une pièce essentielle du type de régime politique dans lequel nous vivons:

Tout mode de scrutin, au-delà de la transmutation des voix en sièges, constitue un élément fondamental du processus global de fabrication d'un pouvoir majoritaire. Il a nécessairement des conséquences sur le nombre des acteurs politiques, sur leur autonomie et leur latitude d'action, sur les conditions, les lieux et sur la durée et la mort des gouvernements, sur le principe légitimant l'ensemble du système politique et sur la perception générale de celui-ci<sup>88</sup>.

En vigueur depuis 1792, le système électoral adopté pour élire les députés est le scrutin majoritaire à un tour<sup>89</sup>. Selon l'analyse du politologue Maurice Duverger, ce mode de scrutin tend à favoriser et à perpétuer le bipartisme et en conséquence, à éliminer les tiers partis sur le plan de la représentation parlementaire<sup>90</sup>. Il ne donne donc pas un reflet fidèle du pluralisme politique existant. Parce que ce mode exagère la représentation du parti qui obtient le plus de votes, le bipartisme assure à un parti une majorité absolue des sièges. « Il transforme de légères modifications de pourcentage obtenues par les partis en raz-de-marée dans la composition de l'Assemblée nationale<sup>91</sup> ». Autrement dit, il amplifie l'effet de victoire. C'est en quelque sorte l'effet mécanique de ce système. De ce fait, il pénalise et marginalise les petits partis, relégués dans l'ombre. Les petits partis étant hors jeu, la joute se fait essentiellement entre les deux grands partis qui s'alternent au pouvoir. Non seulement notre mode de scrutin produit des distorsions importantes, mais notre carte électorale, fortement déséquilibrée, entraîne à son tour une amplification des aspects négatifs dudit système électoral.

Loin de faire consensus, ce mode de scrutin est considéré comme réducteur et brutal puisqu'il exclut « l'expression au sein des institutions de la diversité et des courants d'idée de la société civile<sup>92</sup> », plaide la CSN. Parce que ce mode donne lieu à de « graves déséquilibres » et brime la démocratie, les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques de 2003 ont réclamé un nouveau mode de scrutin pour le Québec. Une commission parlementaire s'est également penchée sur la question en 2002 et en 2005. Jusqu'à présent toutefois, aucune réforme

---

<sup>88</sup> Jean-Louis Quermonne. *op. cit.* p. 184

<sup>89</sup> Bruno Mercier et André Duhamel. *La démocratie: ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 2<sup>e</sup> édition, Québec: Les Publications du Québec, 2005, p. 120

<sup>90</sup> Maurice Duverger. *op. cit.* p. 129 et suiv.

<sup>91</sup> Julien Bauer. *Le système politique canadien*, Paris: PUF, 1998, p. 45

<sup>92</sup> CSN – Saguenay Lac St-Jean. « Pour un parlementarisme plus moderne et démocratique au Québec », *Mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur la réforme des institutions démocratiques*, novembre 2002

ne s'est concrétisée, les grands partis bloquant toute métamorphose du système électoral qui les désavantagerait. Après tout, pourquoi changer un mode de scrutin qui les favorise et qui leur a permis d'être au pouvoir ? Aussi faut-il rappeler comme le fait Louis Massicotte que modifier un mode de scrutin « c'est remettre en question la physionomie profonde de notre régime politique, caractérisée par l'ascendant du Conseil des ministres sur le Parlement, par celui du premier ministre au sein du Conseil<sup>93</sup> ».

Les majorités fortes permettent une efficacité politique et favorisent l'émergence d'un gouvernement confortablement majoritaire, à la fois stable et efficace. Le gouvernement est pratiquement assuré, d'élection en élection, d'une majorité en Chambre. Il dure donc toute une législature sans trop d'inquiétude face à ce Parlement docile qu'il domine en nombre, ce qu'on appelle le « gouvernement de législature » ou le « parlementarisme majoritaire<sup>94</sup> ». Il y a alors cohésion entre la majorité parlementaire et la majorité gouvernementale. Le gouvernement peut ainsi compter sur une majorité à la fois cohérente et homogène. Ce sont là des vertus indéniables du bipartisme. En revanche, une conséquence du bipartisme:

est qu'une très grande concentration du pouvoir s'opère entre les mains du premier ministre, derrière l'apparence de séparation des pouvoirs. Le Parlement ne sert plus de contrepoids véritable au gouvernement: il est plus ou moins subordonné à lui. Le bipartisme établit une concentration des pouvoirs au profit du gouvernement, qui caractérise le parlementarisme majoritaire<sup>95</sup>.

Selon Denis Marshall, secrétaire général de l'Association parlementaire du Commonwealth, « notre système électoral fait en sorte que nous avons des gouvernements forts, mais des Parlements très faibles<sup>96</sup> ». Dans ces conditions, les chances de réunir une majorité pour renverser le gouvernement deviennent minces sinon nulles, les chutes de gouvernement n'étant plus à craindre. La mise en jeu de la responsabilité gouvernementale n'intervient que si le jeu normal du bipartisme est compromis, sinon elle tombe en désuétude ou ne revêt qu'un caractère purement symbolique et théorique. À preuve, depuis 1867, le gouvernement n'a jamais été contraint de démissionner à la suite de l'adoption d'une motion de censure...

---

<sup>93</sup> Louis Massicotte. « Les institutions démocratiques », dans *L'État québécois au XXI<sup>e</sup> siècle*, Québec: PUQ, 2004, p. 384

<sup>94</sup> Maurice Duverger. *op. cit.* p. 129

<sup>95</sup> *Ibid.* p. 180

<sup>96</sup> Colloque *Le parlementarisme au XXI<sup>e</sup> siècle*, lors de la deuxième plénière: *Le déclin du Parlement est-il irréversible ?*, 10 octobre 2002

Le bipartisme semble donc inhérent à la structure politique québécoise. Le mode de scrutin constitue le rempart solide de ce « two-party system ». Le système de parti, lui, modifie profondément les rapports entre le Parlement et le gouvernement. En effet, au Québec, il a donné des majorités absolues à un parti politique et ce, depuis 1867. Deux seules exceptions à ce tableau: 1878 et 2007. Dans le second cas, une troisième formation politique a réussi à « dérégler » ce système. Nous y reviendrons.

En résumé, le parlementarisme majoritaire a pour conséquence que le régime de « séparation souple et la collaboration des pouvoirs législatif et exécutif est remplacée par un régime de confusion des pouvoirs entre les mains du premier ministre<sup>97</sup> ». En effet, le système bipartite confère au chef du gouvernement une prééminence réelle, d'autant plus qu'il peut s'appuyer sur une majorité rigoureusement disciplinée. À ce sujet, la présence d'une telle majorité « ne rend-elle pas la surveillance des actes de l'exécutif plutôt fictive<sup>98</sup> » ?

### **Seconde partie - La discipline de parti: « Un pour tous, tous pour un ! »**

Un deuxième facteur consolide la domination du pouvoir exécutif sur le Parlement. Il s'agit de la discipline de parti, un code de conduite qui identifie aux parlementaires comment voter et se comporter. Elle constitue une résultante de la notion de gouvernement responsable qui a un impact direct sur la dynamique interne du Parlement. « En régime de responsabilité ministérielle, la discipline de vote détermine de façon essentielle le contrôle que le gouvernement est en mesure d'exercer sur le déroulement des travaux de l'Assemblée<sup>99</sup> ».

On constate un resserrement graduel de la discipline de parti, opération qui a culminé, au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, par une cohésion presque totale dans les partis. Or, au 19<sup>e</sup> et au début du 20<sup>e</sup> siècle, le scénario était bien différent. Contrairement à ce que nous pouvons penser, les troupes étaient beaucoup moins disciplinées. Il n'était pas rare que des dissidents se fassent entendre et votent contre la position officielle de leur propre parti. Le règne de Maurice Duplessis a modifié cette dynamique. La dissidence a presque été rayée de la carte, ce qui a pratiquement éliminé les risques de défaites du gouvernement en Chambre. De 1867 à 1900, les gouvernements ont été défaits à 138 reprises. Après 1900, ces défaites, dont la dernière remonte à 1933, ne concernent

---

<sup>97</sup> Dominique Turpin. *op. cit.* p. 100

<sup>98</sup> Denis Vaugeois. *L'Assemblée nationale en devenir: pour un meilleur équilibre de nos institutions*. Québec: s.n., 1982. p. 72

<sup>99</sup> Louis Massicotte. « Cohésion et dissidence à l'Assemblée nationale du Québec depuis 1867 », dans *Revue canadienne de science politique*, no. 22, vol. 3 (septembre 1989) p. 508

jamais des projets de loi gouvernementaux ou des motions de censure<sup>100</sup>. Fait à noter: jamais un gouvernement n'a été renversé par le Parlement.

Ce resserrement de la discipline parlementaire tout au long du siècle a eu pour effet de raffermir l'ascendant du Conseil des ministres sur l'Assemblée nationale. La ligne de parti, désormais très stricte, oblige tous les membres du parti ministériel à voter avec le gouvernement. Le premier ministre ne tolérera pas qu'une mesure gouvernementale soit rejetée en Chambre par des membres de sa propre famille politique et qui pourrait, par conséquent, entraîner sa chute. Le premier ministre dispose d'ailleurs, à cet égard, d'un pouvoir de nomination pour récompenser les bons soldats. Il se montrera cependant intolérant des comportements renégats. En cas de dissidence, tout député rebelle s'expose à l'expulsion du caucus.

En raison de cet esprit de discipline, le député a les mains liées et doit impérativement respecter les directives de son whip. Le gouvernement, s'il est majoritaire en Chambre, voit normalement ses projets de loi adoptés tels qu'ils ont été présentés, sinon avec quelques modifications mineures ici et là auxquelles il aura délibérément consenti et ce, même si l'opposition a multiplié les critiques contre celui-ci. Le gouvernement doit être animé par une solidarité et par une forte cohésion qui lui garantit une certaine stabilité. Cette solidarité se construit à travers les discussions et les débats, cette fois libres, qui animent les caucus.

Sans cette règle non-écrite, l'ancien ministre Jacques Brassard est persuadé que les gouvernements seraient instables. « Il faut, dans une démocratie, une certaine stabilité nécessaire pour gouverner des sociétés complexes prises avec des problématiques difficiles, travailler par des corporatismes puissants<sup>101</sup> », affirme-t-il. Un gouvernement constamment sur le qui-vive ne constitue pas, à ses yeux, un gouvernement efficace. « Il vit dans l'incertitude perpétuelle concernant le sort réservé à son programme législatif ou concernant sa propre survie comme telle, compte tenu de la responsabilité ministérielle, un tel gouvernement est un gouvernement handicapé, pour ne pas dire paralysé<sup>102</sup> ». La discipline de parti fait en sorte que le parti est en mesure de contrôler l'activité parlementaire tandis que la convention constitutionnelle du gouvernement responsable signifie que l'exécutif peut compter sur la ratification de ses décisions

---

<sup>100</sup> *Ibid.* p. 198

<sup>101</sup> Dans Colloque *Le parlementarisme au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit.

<sup>102</sup> *Idem.*

par le Parlement. Ce dernier, soumis au poids de la majorité, légitime les décisions du gouvernement plutôt que de les initier et les surveille plutôt que de les contrôler.

La ligne de parti est néanmoins souvent considérée comme une tare du régime parlementaire. Elle constitue un carcan qui place les députés dans une sorte d'asservissement. Cette emprise étoufferait leur droit de parole, d'initiative, d'autonomie et d'action parlementaire. « Notre système a donc pris des verrous et des serrures, une rigidité<sup>103</sup> », soulignait l'ex-député Pierre DeBellefeuille, à ce sujet. Certains prétendent que cette règle contredit le RAN, selon lequel le député jouit d'une entière indépendance. Emprisonné, un député devient, dans cette conception, un simple ouvrier servile de son parti, dépourvu de toute liberté d'action et de parole. Gilbert et Sullivan disaient que « l'obéissance aveugle à la ligne de parti finit par dispenser de penser<sup>104</sup> ». Les députés sont-ils effectivement des béni-oui-oui ?<sup>105</sup>

## Section VI – Accroc à la souveraineté parlementaire

La combinaison du mode de scrutin « réducteur » et de la stricte discipline de parti a pour conséquence de renforcer le pouvoir de l'exécutif vis-à-vis du pouvoir législatif. La prépondérance du pouvoir exécutif et ses interventions nombreuses dans le domaine législatif constituent des limites, sinon de droit du moins de fait, assez sérieuses au plein exercice de la souveraineté parlementaire, principe dégagé par les tribunaux anglais et consacré au Canada par la LC1867. Selon ce principe, le Parlement détient la souveraineté et dispose d'une liberté absolue dans son champ d'action. « C'est le Parlement qui a le dernier mot dans tout débat. Le Parlement du jour n'est pas lié par son prédécesseur. C'est ainsi qu'il peut modifier toute loi antérieure adoptée par un autre Parlement<sup>106</sup> ». En tant qu'autorité suprême, illimitée et exclusive<sup>107</sup>, le « Parlement peut tout faire sauf changer un homme en femme ». Cette boutade, rendue célèbre par Dicey et De Lolme, exprime bien ce principe de souveraineté parlementaire.

N'en déplaise au philosophe John Locke et au juriste Carl Schmitt pour qui le Parlement devait être l'autorité suprême, la littérature contemporaine n'hésite pas à conclure que le gouvernement jouit maintenant de ce pouvoir ultime. Marginalisé et sous tutelle, le Parlement ne

---

<sup>103</sup> Pierre DeBellefeuille. « Notre démocratie chancelante », dans *L'Action nationale*, vol. 83, no 3 (mars 1983) p. 340

<sup>104</sup> Cité dans « Faut-il relâcher la discipline de parti », Ottawa: Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, 1993  
[En ligne] [http://www.studyparliament.ca/French/PDF/ongoing/1992\\_05\\_F.pdf](http://www.studyparliament.ca/French/PDF/ongoing/1992_05_F.pdf)

<sup>105</sup> Claude Ryan. « Plaidoyer pour le parlementarisme », dans *Revue parlementaire canadienne* (hiver 2002-2003)

<sup>106</sup> André Tremblay. *Droit constitutionnel - principes*, 2<sup>e</sup> édition, Montréal: Éditions Thémis, 2000, p. 132

<sup>107</sup> A.V. Dicey. *Introduction to the study of law of the Constitution*, New York: St-Martin's Press, 1962, p. 36

joue plus les rôles qui sont les siens, c'est-à-dire légiférer et contrôler. L'opposition est confinée à exercer des pouvoirs limités. Elle ne dispose pas de véritables outils pour freiner les ardeurs du gouvernement. Il serait toutefois mal avisé de conclure que l'opposition est totalement impuissante face à cet exécutif tout puissant.

## **Section VII – Le rôle de l'opposition: un frein pour le gouvernement ?**

« Nul gouvernement ne peut être longtemps solide sans une redoutable opposition »

- Benjamin Disraeli

Déjà en 1970, Jean-Charles Bonenfant écrivait: « les députés intelligents et consciencieux sentent qu'ils sont presque inutiles, en face d'un cabinet puissant<sup>108</sup> ». Joseph Howe, un réformateur de la Nouvelle-Écosse, décrivait ainsi l'opposition sous un gouvernement responsable avant que ne soit reconnu ce principe:

Une opposition bien organisée pourrait surveiller et contrôler un gouvernement qui doit rendre des comptes à l'assemblée législative, lui remettre en mémoire les autres points de vue de l'électorat et, parfois, l'aider sans pour autant arrêter de poursuivre énergiquement et vigoureusement les affaires publiques, jusqu'à ce que le gouvernement croule sous le poids de sa propre incapacité ou la grande impopularité de ses décisions<sup>109</sup>.

Dans le régime parlementaire, la présence d'une opposition est essentielle. Elle représente le principal contre-pouvoir. Georges Burdeau disait à ce titre que « d'une opposition légitime, elles ont fait une opposition nécessaire. C'est le parlementarisme qui lui a apporté cette consécration. Sans elle, le parlementarisme est illusoire<sup>110</sup> ». L'opposition s'est d'ailleurs progressivement institutionnalisée au point de jouir aujourd'hui de certains privilèges.

Bien que la majorité gouvernementale dispose d'un pouvoir presque absolu et que dans cette optique, le principe de responsabilité ministérielle reste généralement lettre morte, le gouvernement n'abuse pas de sa position de force. C'est qu'un trait propre à la démocratie, selon le politologue Jean-Louis Quermonne, est l'obligation pour la majorité de respecter l'opposition<sup>111</sup>. Son pouvoir est donc tempéré par les traditions démocratiques et libérales dans lesquelles s'enracinent nos institutions, si bien que l'opposition, en régime parlementaire, est considérée

---

<sup>108</sup> Jean-Charles Bonenfant. *op. cit.* p. 18

<sup>109</sup> Cité dans Peter Aucoin, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale. *op. cit.* p. 56

<sup>110</sup> Georges Burdeau. *La démocratie*, Paris: Éditions du Seuil, 1956, p. 150

<sup>111</sup> Jean-Louis Quermonne. *op. cit.* p. 18-19

comme un rouage essentiel au bon fonctionnement démocratique en tant qu'elle surveille et offre une solution d'alternance du pouvoir en place. Il ne faut pas croire qu'elle est persécutée ou brimée par le parti majoritaire. Sa voix peut toujours s'élever librement et clairement au sein du Parlement, liberté protégée par le président de l'Assemblée nationale. Il est, en fait, de sa responsabilité, en tant qu'arbitre neutre des délibérations, de veiller « au maintien de l'équilibre entre les deux principes fondamentaux qui doivent animer les travaux parlementaires soit la nécessité de permettre à la majorité parlementaire de mener les affaires publiques dans l'ordre et la nécessité de protéger le droit de la minorité de s'exprimer<sup>112</sup> », voir à ce que tous les députés aient voix au chapitre.

Autrefois, l'opposition pouvait paralyser littéralement le gouvernement en utilisant tous les outils de la procédure parlementaire. Bien que le Règlement empêche maintenant le gouvernement de présenter des projets de loi à la dernière minute, en fin de session et impose par le fait même un délai minimum d'au moins une semaine entre la présentation d'un projet de loi et l'étude de ses principes, il n'a pas accru la marge de manœuvre de l'opposition. Comme nous l'avons vu plus tôt, le RAN a resserré les règles relatives à la procédure législative.

Résultat: d'un côté, se trouvent les députés ministériels solidaires de la législation présentée par leur parti et de l'autre, campés tout juste en face, les membres de l'opposition se confinant presque à l'obstruction systématique. En d'autres mots, « le premier ministre oriente les travaux, l'opposition tempête, multiplie les mesures dilatoires, mais le gouvernement parvient toujours à imposer sa volonté<sup>113</sup> ». L'opposition tente de bloquer les travaux en employant des astuces que lui offre le règlement parlementaire. Ces manœuvres sont toutefois rarement couronnées de succès. Le menu législatif du gouvernement est difficilement perturbable et le premier ministre rencontre peu d'obstacles à son hégémonie.

L'article 4 de la LAN stipule que « l'Assemblée nationale a un pouvoir de surveillance sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes<sup>114</sup> ». En respect de cette disposition, la procédure parlementaire fournit aux députés une série d'occasions d'affronter le gouvernement de plein fouet, de le critiquer, de contrôler ses actes et de divulguer les lacunes de ses propositions. C'est pourquoi, dans cet esprit, une période de questions est mise à la disposition

---

<sup>112</sup> Assemblée nationale (sous la direction de François Côté). *La procédure parlementaire du Québec, op.cit.* p. 108-109

<sup>113</sup> Claude Corbo. *op. cit.* p. 277

<sup>114</sup> *Loi sur l'Assemblée nationale: L.R.Q.*, Québec, mise à jour au 15 avril 2009

des députés pour surveiller l'action gouvernementale, ses décisions, ses prises de position puis ses intentions. La période de questions est devenue l'apanage presque exclusif de l'opposition. C'est la plus claire démonstration de la façon dont l'opposition s'emploie à forcer le gouvernement à rendre des comptes à la Chambre et comment le gouvernement s'efforce de défendre ses politiques et ses positions. Elle a l'avantage de tenir en alerte le gouvernement. « La crainte des questions peut être une incitation à la sagesse<sup>115</sup> ». Par contre, le gouvernement est libre de répondre ou de s'esquiver, s'il juge contraire à l'intérêt public de fournir les renseignements demandés. De plus, selon l'article 81 du RAN aucun rappel au règlement ne peut être fondé sur l'opinion que la réponse à une question posée à un ministre est insatisfaisante. Cet article semble entrer en contradiction avec l'article 79, selon lequel la réponse d'un ministre doit être rattachée à la question posée. Cette disposition du RAN est d'ailleurs souvent invoquée pour tordre le bras d'un ministre réfractaire à répondre ou obstiné à donner une réponse évasive, sans lien avec l'enjeu soulevé. Si, au terme de cet exercice, l'opposition est restée sur sa faim, une autre alternative, quoique peu utilisée, est alors prévue. À l'article 308, le Règlement permet également à un député de soulever un débat de fin de séance. Ce débat a pour objectif de poursuivre l'étude d'un sujet soulevé par le député à l'occasion de la période de questions qu'il estime avoir été insuffisamment approfondi.

Par ailleurs, la procédure parlementaire établit que l'étude des crédits budgétaires représente une période précieuse pour surveiller le gouvernement. Elle donne aux députés une tribune de 200 heures maximum pour passer en revue (ou au crible) l'action gouvernementale et interpellier les dirigeants sur leur gestion et leurs choix politiques, administratifs et financiers.

Lorsque le discours du budget est prononcé, l'opposition a un droit de réplique. Les députés sont invités, conformément à l'article 272 du RAN, à se prononcer au cours d'un débat d'au plus 25 heures sur n'importe quel aspect du budget. Même scénario pour le discours d'ouverture du premier ministre qui est suivi par celui du chef de l'opposition officielle et ceux des députés désireux de profiter de ce forum privilégié pour aborder tous les sujets qu'il désire.

Une autre tribune pour l'opposition, moins connue, mais pourtant récurrente, est l'interpellation. Énoncée à l'article 295 du RAN, « tout député d'opposition peut interpellier un

---

<sup>115</sup> Jean-Charles Bonenfant. *Les institutions politiques canadiennes*, Québec: Les Presses de l'Université Laval, 1954, p. 97

ministre sur toute question d'intérêt général relevant de sa compétence<sup>116</sup> ». D'octobre 1984 à mai 2009, 220 interpellations ont eu lieu, soit environ 9 par année. Ici aussi, le ministre peut se dérober en ne répondant pas aux questions. La procédure parlementaire ne l'oblige jamais à répondre. Tout comme les autres mécanismes du droit parlementaire, l'interpellation a ses limites et s'avère plus ou moins efficace. Elle ne garantit pas une réponse aux questions des députés.

En somme, à maintes occasions, tantôt en Chambre, tantôt en commission, l'opposition peut exprimer ses doléances et ses requêtes et tenter de tirer son épingle du jeu. Elle s'efforce à ralentir les travaux parlementaires en multipliant les interventions et les tactiques dilatoires pour empêcher l'adoption d'un projet de loi à lequel elle s'oppose. Elle va aussi en profiter pour ameuter l'opinion publique. Un gouvernement entêté a néanmoins toute la marge de manœuvre pour faire fi des oppositions de ses adversaires et aller de l'avant. C'est très souvent le pouvoir de la majorité qui l'emporte, « la tyrannie de la majorité » comme dirait Tocqueville... La loi du nombre joue en faveur du gouvernement et établit les rapports de force à l'Assemblée, ce qui fait dire à Denis Vaugeois que dans ce contexte « responsabilité ministérielle et ligne de parti font du Parlement l'instrument du gouvernement, font des commissions parlementaires non pas des extensions du Parlement, mais des outils du gouvernement<sup>117</sup> ». En plus, le gouvernement peut compter, comme le rappelle sagement l'ex-ministre, sur une armée d'experts et des ressources quasi illimitées de l'appareil public<sup>118</sup>. En contrepartie, bien que des ressources additionnelles aient été octroyées aux députés, celles-ci sont pauvres et clairement insuffisantes. Les parlementaires ne disposent ni du temps, ni de l'expertise nécessaires afin de répondre aux besoins complexes d'une société moderne en matière législative et de contrebalancer la technocratie puissante<sup>119</sup>. « La première cause de la croissance du pouvoir exécutif au détriment du Parlement, c'est en fait l'affirmation d'une technocratie au service exclusif du gouvernement<sup>120</sup> ».

« Plus que la séparation des pouvoirs du législatif et exécutif, c'est le clivage entre majorité et opposition qui remplit aujourd'hui l'office dévolu à la distribution des pouvoirs par Locke et Montesquieu<sup>121</sup> ». Les ministres doivent, devant le Parlement, défendre le plus efficacement les projets de lois puis les initiatives de leur gouvernement et répondre aux critiques formulées contre

---

<sup>116</sup> *Règlement de l'Assemblée nationale et autres règles de procédure*, édition provisoire 38<sup>e</sup> législature, Québec:

Assemblée nationale, juin 2008

<sup>117</sup> Denis Vaugeois. *op. cit.* p. 76

<sup>118</sup> *Ibid.* p. 70

<sup>119</sup> Julien Bauer. *op. cit.* p. 73

<sup>120</sup> Denis Vaugeois. *op. cit.* p. 71

<sup>121</sup> Jean-Louis Quermonne. *op. cit.* p. 139

ceux-ci. L'essence du parlementarisme se manifeste à travers ce dialogue permanent entre l'exécutif et le législatif<sup>122</sup>. De toute évidence, en situation de gouvernement majoritaire, l'opposition ne constitue plus un véritable frein au pouvoir du parti ministériel. Elle ne peut non plus prétendre avoir une contribution considérable à la substance des projets de loi. Jean-Charles Bonenfant a écrit que « l'opposition la plus sérieuse à un gouvernement est en dehors du Parlement et c'est pourquoi en temps de crise un premier ministre aime beaucoup mieux s'adresser directement au peuple que de parler à ses représentants<sup>123</sup> ». L'opinion publique est aujourd'hui plus apte à pouvoir forcer un gouvernement à reculer ou à abandonner un projet de loi. L'opposition mise sur la mobilisation de la société civile pour faire culbuter le gouvernement.

En outre, au cours des dernières années, en réponse à ce déclin du parlementarisme, les députés ont dû redéfinir leurs tâches. Ils ont trouvé dans le contrôle (ou plutôt la surveillance) parlementaire un terreau fertile. En fait, à l'ère de la reddition de compte, les députés exercent une surveillance de plus en plus musclée de l'action gouvernementale. À l'heure de la gestion étroite des finances publiques, cette fonction est certainement appelée à prendre davantage de l'ampleur. En ce sens, les députés sont maintenant devenus des surveillants non plus des législateurs. C'est une tangente dominante partout dans le monde, non exclusive au Québec.

### **CHAPITRE III – ANALYSE DE LA 38<sup>e</sup> LÉGISLATURE COMME EXCEPTION**

De la théorie à la pratique, on a constaté qu'il existe un fossé important. Le pouvoir exécutif domine et contourne même le Parlement, devenu une chambre d'enregistrement et de surveillance. Quant à eux, les députés sont devenus des machines qui votent selon les directives de leur parti. L'opposition est confinée à un rôle limité. La procédure parlementaire accorde la maîtrise presque complète du menu législatif au gouvernement<sup>124</sup>. Comme nous l'avons démontré, les partis d'opposition disposent tout de même d'une série de mécanismes pour surveiller les actes du gouvernement. N'empêche, un gouvernement majoritaire a toute la latitude. La 38<sup>e</sup> législature constitue toutefois une exception à ce portrait brossé plus haut. Elle nuance notre propos. En fait, cette expérience unique montre qu'une absence de majorité pour le gouvernement réduit sa marge de manœuvre, voire sa suprématie. Les rapports de force sont renversés. Conséquemment, dans un tel contexte, l'opposition peut mieux utiliser à son profit les règles de procédure parlementaire.

---

<sup>122</sup> *Ibid.* p. 156-157

<sup>123</sup> Jean-Charles Bonenfant. « Le parlementarisme québécois », *op. cit.* p. 19

<sup>124</sup> Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *op. cit.* p. 605-606

### Un ménage à trois à l'Assemblée nationale et un gouvernement en probation

Le 26 mars 2007, le Québec se donnait un gouvernement minoritaire, une première depuis 1878<sup>125</sup>. Les élections, n'ayant pas permis l'apparition d'une majorité parlementaire et gouvernementale, se sont soldées par une opposition plus nombreuse de 29 sièges avec laquelle le gouvernement allait inévitablement devoir composer. Situation inédite donc pour l'Assemblée nationale, peu familière avec cette formule qui « revêt un certain caractère de marginalité, apparemment antinomique à l'égard du principe de la majorité qui est celui du parlementarisme<sup>126</sup> ». Les acteurs politiques ont dû apprivoiser cette nouvelle formule et adapter les institutions à ce contexte fort particulier.

Au lendemain des élections de 2007 qui se sont révélées comme une « bénédiction » pour le professeur Jean-Hermann Guay<sup>127</sup>, à l'opposé, l'éditorialiste Bernard Descôteaux écrivait que « les Québécois ont opté pour le pire des scénarios. Ce choix transformera la scène politique radicalement [...] le fonctionnement de l'Assemblée nationale et du gouvernement sera bouleversé<sup>128</sup> ». Il est vrai que la dynamique a été altérée. La marge de manœuvre du gouvernement a certes été réduite. Dans une situation plus délicate, le parti ministériel n'a plus tenu pour acquis le soutien de l'Assemblée nationale. Il avait la responsabilité de marchander l'appui ponctuel de l'opposition. En échange de votes de députés et pour se maintenir au pouvoir, le gouvernement est devenu plus souple dans les revendications de l'opposition, plus à l'écoute. Sa situation précaire le « condamnait » à coopérer et à travailler de concert avec les autres partis pour assurer un minimum de stabilité.

En situation majoritaire, on a vu que le gouvernement se soucie peu des doléances de l'opposition. Il s'agit plus d'une situation de confrontation plutôt que de collaboration. Pourtant, « la collaboration offre souvent une meilleure façon d'obtenir des résultats<sup>129</sup> », estimait le député fédéral Tony Valeri à l'hiver 2005. Alors leader parlementaire du gouvernement minoritaire de Paul Martin, il décrivait la dynamique à la Chambre des communes ainsi: « il y a en général moins de

---

<sup>125</sup> Michel Corbeil. « Le Québec réécrit l'histoire », dans *Le Soleil*, 27 mars 2007, p. 1

<sup>126</sup> Philippe Lauvaux. *Le parlementarisme*, op. cit. p. 105

<sup>127</sup> Antoine Robitaille. « Dans l'esprit du temps », dans *Le Devoir*, 29 mars 2008, B1

<sup>128</sup> Bernard Descôteaux. « Le Québec divisé », dans *Le Devoir*, 27 mars 2007, A8

<sup>129</sup> Tony Valeri. « La collaboration ou la confrontation durant la 38<sup>e</sup> législature », dans *Revue parlementaire canadienne* (hiver 2004-2005), p. 4 à 6

surprises, moins de magouilles procédurales et moins de jeux. La plupart des activités doivent être négociées à l'avance<sup>130</sup> ».

Or, quelques jours avant le début de la session parlementaire, Mario Dumont affirmait sans ambages comment il entrevoyait la nouvelle session qui s'ouvrirait. « Si, sur des enjeux où les deux partis d'opposition sont campés, le premier ministre s'en va tester l'élastique, vous imaginez dans quel genre de crise politique il placerait l'Assemblée nationale<sup>131</sup> », ajoutant de surcroît « faire des compromissions, ce n'est pas dans nos plans<sup>132</sup> ».

D'entrée de jeu, la session a été marquée par un bras de fer relativement aux règles parlementaires. Pour éviter la paralysie du Parlement, les trois partis ont dû mettre de l'eau dans leur vin et trouver un terrain d'entente. Premier échec: incapable de s'entendre entre eux, le temps de parole pour la période de questions a dû faire l'objet d'une décision de la présidence. Insatisfaite des nouvelles règles du jeu, l'ADQ a accusé le président d'avoir été trop généreux à l'endroit du deuxième groupe d'opposition. « Je crains que ça limite l'opposition dans son rôle de surveillance du gouvernement<sup>133</sup> », a déploré le leader adéquiste, Sébastien Proulx. Le PQ et le PLQ se sont quant à eux ralliés à la décision de la présidence.

Par ailleurs, la composition des commissions parlementaires a provoqué un véritable casse-tête. Il était mathématiquement impossible pour les députés libéraux d'assurer leur majorité au sein des dix commissions permanentes. Un ordre spécial a donc été adopté par l'Assemblée nationale pour modifier temporairement le RAN. Ainsi, les commissions étaient toujours composées de 12 députés, mais le gouvernement était cette fois en minorité, conformément à la configuration de la Chambre. Cette composition ne lui permettait plus d'être roi et maître en commission et de foncer sans être sensible aux points de vue divergents. D'ailleurs, le projet de loi 41 sur la transparence dans la vente de l'essence illustre bien la nouvelle dynamique puisqu'il a été entièrement rejeté par les deux partis d'opposition. Il a donc avorté, faute d'appuis. Du jamais vu... Le gouvernement s'est fait dicter la marche à suivre par l'opposition qui a de nouveau son mot à dire en matière législative.

---

<sup>130</sup> *Idem.*

<sup>131</sup> Robert Dutrisac. « Une session inédite », dans *Le Devoir*, 5 mai 2007, B2

<sup>132</sup> *Idem.*

<sup>133</sup> Antoine Robitaille. « Le PQ prend trop de place, estime l'ADQ », dans *Le Devoir*, Montréal, 11 mai 2007

Le processus budgétaire est un autre exemple évocateur qui démontre bien comment l'opposition ne faisait plus que de l'obstruction, mais bien plus de la « construction ». Question de confiance par excellence, le budget est chaque année préparé sans grande contribution des parlementaires. Évidemment, les partis d'opposition votent systématiquement contre. En 2006, le budget Audet a été approuvé par 62 voix contre 39, les oppositions péquiste et adéquistes votant contre son adoption<sup>134</sup>. Ces deux partis en ont d'ailleurs profité pour présenter des motions de blâme visant à retirer la confiance au gouvernement, lesquelles ont naturellement été rejetées par la majorité ministérielle. Ce scénario-type se répète année après année. Cependant, lors de la 38<sup>e</sup> législature, le scénario a été dissemblable: il a plutôt été synonyme de crise politique...

En effet, les deux budgets ont été un véritable théâtre de rebondissements et de tergiversations. Mars 2007, au lendemain du dépôt du premier budget de Monique Jérôme-Forget, l'ADQ a annoncé qu'elle voterait contre, ses quatre exigences formelles n'ayant pas trouvé écho de la part du gouvernement. « Quoi qu'il arrive, c'est non<sup>135</sup> », avait alors assuré le critique en matière de Finances, Gilles Taillon. Pour sa part, le PQ, dépourvu de chef à ce moment, y est allé d'une liste d'épicerie pour marchander son appui. Total des réclamations: 300 millions de dollars. Le chef par intérim, François Gendron, rappelait que cette position était « négociable ». Le 29 mai 2007, insatisfait, le PQ rejetait une première offre de compromis libérale tout en soulignant « très généreusement l'ouverture manifestée par le gouvernement<sup>136</sup> ».

*La Presse* révélait, en date du 31 mai 2007, que 240 millions séparaient les demandes du PQ et les offres mises sur la table par le gouvernement<sup>137</sup>. C'est l'impasse totale. Le bras de fer se poursuit. La ministre des Finances confiait qu'elle « ne sera pas à la merci de personne tout simplement pour ne pas aller en élections<sup>138</sup> », jugeant les revendications du PQ de déraisonnables. Les partis ont menacé jusqu'à la dernière minute de replonger le Québec en élection, deux mois à peine après le scrutin.

Après une semaine de tourmente politique et au terme d'intenses discussions de dernière chance, le gouvernement a sauvé *in extremis* sa peau et fait adopter son budget. Comme prévu, l'ADQ n'a pas appuyé le budget, tout comme le PQ qui n'a, lui, délégué en Chambre que trois

---

<sup>134</sup> La Presse canadienne. « Le budget Audet est finalement adopté », dans *Le Droit*, 12 avril 2006, p. 26

<sup>135</sup> Malorie Beauchemin. « L'ADQ votera contre », dans *La Presse*, 25 mai 2007, p. A4

<sup>136</sup> Robert Dutrisac. « Les péquistes rejettent les premières offres des libéraux », dans *Le Devoir*, 30 mai 2007, p. A1

<sup>137</sup> Malorie Beauchemin. « Les négociations au point mort », dans *La Presse*, Montréal, 31 mai 2007, A11

<sup>138</sup> *Idem*.

députés. En échange de ce précieux coup de pouce, le gouvernement a apporté quelques correctifs à son budget en consentant à une bonification à hauteur de 111 millions de dollars pour la santé, l'éducation et les régions-ressources. « Nous sommes heureux de ces gains, mais ils sont insuffisants<sup>139</sup> », a lancé François Gendron, resté sur sa faim. C'est ainsi qu'il a expliqué le stratagème de son groupe parlementaire qui, en regard des sondages peu encourageants, souhaitait à tout prix éviter de nouvelles élections. Cette crise a mis en relief la très grande fragilité du gouvernement et la nécessité de négocier.

Les jeux de coulisse ont été moins aussi intenses en 2008. Tirant des leçons du « psychodrame » du dernier printemps, le gouvernement a entrepris des pourparlers avant même le dépôt de son budget et multiplié les rencontres avec les autres partis dans le but de leur arracher une entente. On ne voulait pas répéter la crise de 2007, préférant obtenir l'appui d'une majorité avant d'imprimer le budget. Changement de ton au gouvernement, Monique Jérôme-Forget avait alors déclaré que « cohabiter, cela veut dire faire des compromis, ça veut dire se parler. Ça veut dire que nous sommes minoritaires et qu'on doit travailler ensemble<sup>140</sup> ». Elle promettait donc un « budget rassembleur », se disant prête à « tout ce qui est possible » pour rallier les partis d'opposition<sup>141</sup>. Jugeant le PQ trop gourmand, trop vorace, le gouvernement s'est replié sur l'ADQ qui n'écartait pas d'emblée d'appuyer le budget et ce, même avant son dévoilement. En cours de route, l'opposition officielle a même réduit ses exigences budgétaires. Robert Dutrisac écrivait dans *Le Devoir* que « non sans habileté, la ministre des Finances a parsemé son budget de mesures dont la paternité pouvait être revendiquée par l'ADQ<sup>142</sup> ». La nouvelle chef péquiste, Pauline Marois, pointait du doigt les sondages « moins reluisants » pour expliquer l'appui de « Mario Dion-Dumont » au budget, finalement adopté<sup>143</sup>.

Le 7 avril 2009, on renoue avec la tradition. Après avoir rejeté une série de motions de blâme, l'Assemblée nationale s'est prononcée sur la politique budgétaire du gouvernement, cette fois, majoritaire. La motion a été adoptée par 62 voix contre 48, sans concertation aucune.

Au cours de la 38<sup>e</sup> législature, les partis d'opposition ont tout de même présenté des motions de blâme. Deux épisodes exemplifient bien cette procédure, alors audacieuse parce que

---

<sup>139</sup> La Presse canadienne. « La crise du budget », dans *Le Droit*, 2 juin 2007, p. 1

<sup>140</sup> Robert Dutrisac. « Un non catégorique à l'ADQ », dans *Le Devoir*, 23 février 2008, A1

<sup>141</sup> Denis Lessard. « L'opposition restera sur sa faim », dans *Le Droit*, Ottawa, 4 mars 2008, p. 11

<sup>142</sup> Robert Dutrisac. « Un budget sans lustre », dans *Le Devoir*, 14 mars 2008, A1

<sup>143</sup> *Idem*.

pouvant être fatale pour le gouvernement. À la surprise générale, le deuxième groupe d'opposition a présenté une motion de censure le 22 mai 2007 blâmant le gouvernement Charest pour les baisses d'impôt. Branle-bas de combat au Parlement, la motion a été finalement rejetée par 42 libéraux. Seuls 29 péquistes et un adéquiste ont voté pour la motion. Où étaient passés les 40 autres ?, s'est questionné Michel David<sup>144</sup>. Un bluff ?

Novembre 2007, c'est au tour de l'ADQ de déposer une motion de blâme pour renverser le gouvernement relativement au dossier des commissions scolaires. Le PQ a refusé de la soutenir, ce qui a donné un nouveau sursis pour le gouvernement libéral minoritaire<sup>145</sup>.

Somme toute, le gouvernement a subi au total neuf défaites au cours de la 38<sup>e</sup> législature, lesquelles défaites étaient toutefois inoffensives. De même, le PQ est venu à la rescousse du gouvernement à neuf reprises. Ce soutien a surtout eu lieu au printemps et à l'automne 2007. L'ADQ a pris le relais pour le sauvetage du gouvernement dans pas moins de huit votes qui ont été tenus pour la plupart en 2008<sup>146</sup>.

Jean Charest, un an après son élection à la tête d'un gouvernement minoritaire, dressait un bilan très positif de cette première expérience. « Nous relevons le défi de la cohabitation à l'Assemblée nationale; notre deuxième budget a été bien reçu; et depuis un an nous avons fait adopter pas moins de 44 projets de loi<sup>147</sup> », faisait-il valoir. À la lumière du tableau-statistiques qui figure à l'annexe III, on constate que la 38<sup>e</sup> législature a été malgré tout productive, à l'image des autres législatures<sup>148</sup>. Parce que, dans ce contexte minoritaire, la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale n'est plus que symbolique, l'opposition a déposé beaucoup moins de motions de censure. De 1985 à 2007, les députés ont présenté en moyenne 31 motions de censure par législature sur le discours du budget. Cela contraste largement avec les trois seules motions de blâme présentées lors de la 38<sup>e</sup> législature. L'exécutif est donc, dans de telles circonstances, en position précaire et tributaire du législatif. La question de confiance se pose vraisemblablement avec plus d'acuité dans un tel contexte où le bipartisme n'est plus la règle.

---

<sup>144</sup> Michel David. « Les risques du bluff », dans *Le Devoir*, 25 mai 2007

<sup>145</sup> Martin Pelchat. « Dumont prêt à faire tomber le gouvernement », dans *Le Soleil*, 7 novembre 2007, p. 7

<sup>146</sup> Louis Massicotte et Gary Levy. *Minority government in Canada and Quebec: contrasting experiences*, Québec (novembre 2008)

<sup>147</sup> Extraits du discours de Jean Charest, publié dans *Le Droit*, 26 mars 2008, p. 31

<sup>148</sup> Voir Annexe III: *Comparaison de l'activité parlementaire des législatures depuis 2003*

En outre, on constate une diminution sensible du nombre de projets de loi et par conséquent, du nombre d'heures consacré à l'étude de ces projets. Cela s'expliquerait par le fait que les partis s'entendaient d'abord sur le contenu des projets de loi dans le but d'éviter qu'ils ne soient rejetés par une majorité de députés et que l'étude ne soit vaine et inutile. En ce qui concerne les projets de loi de simples députés, la règle ne change pas, même en contexte de gouvernement minoritaire. Le leader parlementaire contrôle toujours l'agenda législatif et conséquemment, il peut encore les ignorer. Enfin, les séances en commission ont été moins nombreuses au cours de la 38<sup>e</sup> législature de même que le nombre d'heures des travaux en Assemblée. Il s'agit d'une baisse, dans ces deux cas, de 28% par rapport à la moyenne depuis le changement de garde en 2003. Autre exception frappante: aucun projet de loi n'a été adopté sous le bâillon au cours de cette période. Le gouvernement étant assuré de voir ses projets de loi battus par l'opposition, il ne pouvait se prévaloir de l'article 182 du RAN. Finis les sprints législatifs et terminée la suspension des travaux à 6h00 du matin<sup>149</sup>.

Lorsque les partis d'opposition ont uni leur force et joint leur voix pour obtenir une majorité, ils ont pu imposer au gouvernement des discussions épineuses dont ce dernier se serait volontiers passé. Dans la foulée du rapport du Vérificateur général, l'ADQ a voulu présenter une motion sans préavis pour faire témoigner des acteurs relativement au fiasco immobilier de l'Îlot voyageur. En raison du Règlement, il a été impossible d'aller de l'avant en fin de session parlementaire puisque la procédure parlementaire ne permet pas de telle initiative en période de travaux intensifs. Le consentement du gouvernement aurait été nécessaire pour enclencher un tel processus. Par contre, en période dite normale, l'opposition peut imposer une motion au gouvernement le mercredi matin. C'est d'ailleurs par cette voie que l'opposition a réussi à imposer au gouvernement deux commissions parlementaires embarrassantes.

Les deux partis d'opposition ont « acculé au mur » le gouvernement pour qu'il accepte de faire témoigner Bruno Fortier, l'ex-délégué général du Québec à New York. Parce que le gouvernement était minoritaire en Chambre, ils lui ont imposé une motion sommant huit témoins de comparaître devant une commission parlementaire mandatée en vue de faire la lumière sur les raisons qui ont conduit au congédiement de M. Fortier. Parmi ces témoins ont d'ailleurs figuré le ministre des Relations internationales ainsi que le premier ministre. En vertu de l'article 51 de la

---

<sup>149</sup> Norman Delisle. « Dix-huit petites heures pour adopter huit lois », dans *Le Devoir*, 18 décembre 2003, A4

LAN, une commission peut assigner ou contraindre toute personne devant elle<sup>150</sup>. Cet article a rarement été utilisé dans le passé étant donné qu'une majorité gouvernementale pouvait s'y opposer. Dans le cas de Bruno Fortier, l'adoption de ce mandat d'enquête « est assurément le produit d'un Parlement sans majorité<sup>151</sup> ».

Une autre motion présentée par l'opposition officielle a permis de tenir une commission parlementaire chargée d'éclaircir la nature et le contexte entourant la signature du contrat entre Attractions hippiques et le Gouvernement du Québec<sup>152</sup>. Les partis d'opposition ont à nouveau fait front commun pour inviter les acteurs concernés à venir s'expliquer devant les parlementaires. Les libéraux se sont opposés à la motion de l'ADQ, mais ils n'ont pu court-circuiter le processus. L'opposition a forcé la main du gouvernement et imposé, elle-même, son propre menu.

Autre démonstration de force de l'opposition: refusant de se faire imposer le candidat du premier ministre, les deux partis, d'un commun accord, ont présenté leur propre candidat, issu de leurs rangs, au poste de président de l'Assemblée nationale, lequel a bien sûr été élu. Cette élection houleuse a rompu avec une tradition vieille de 130 ans voulant que le président de la Chambre soit un député du parti ministériel. En réaction à ce cuisant revers, le premier ministre Charest a fustigé les « amis d'en face » les accusant de subterfuges pour imposer leur candidat sans avoir consulté au préalable le gouvernement. « Cette manœuvre est un bris de confiance contraire à l'esprit de cohabitation<sup>153</sup> », a fait valoir le premier ministre. Ce dernier n'a pas digéré cette entorse et a dissout le « Parlement de cohabitation » quelques jours plus tard. Pour le lui en empêcher et éviter des élections, des tractations ont eu lieu entre les camps adéquiste et péquiste en vue d'étudier la possibilité d'un gouvernement de coalition. « Ces approches visaient à enlever le contrôle du jeu au premier ministre<sup>154</sup> », a révélé Marc-André Gravel, avocat mandaté par l'ADQ pour engager des pourparlers avec la deuxième opposition qui a opposé une fin de non-recevoir.

---

<sup>150</sup> Au cours de cette commission, une ancienne attachée commerciale de la Délégation avait manifesté le souhait de déposer un constat devant les parlementaires qui selon elle aurait permis de présenter des faits utiles pour les travaux. Les libéraux ont refusé qu'elle soit assermentée pour le faire. Le consentement était ici requis.

<sup>151</sup> Antoine Robitaille. « Jean Charest devra témoigner au sujet du renvoi de Bruno Fortier », dans *Le Devoir*, 10 avril 2008, A3

<sup>152</sup> Gilbert Lavoie. « Vive la cohabitation ! », dans *Le Soleil*, Québec, 15 mai 2008, p. 8

<sup>153</sup> Robert Dutrisac. « Rentrée très houleuse à Québec », dans *Le Devoir*, 22 octobre 2008

<sup>154</sup> Denis Lessard. « Coalition ADQ-PQ: Dumont confirme des discussions », dans *La Presse*, Montréal, 30 avril 2009

## Le « Parlement de cohabitation »: une expérience à reproduire ?

À peine 21 mois après l'élection d'un gouvernement minoritaire, le Québec a été replongé en élections. Après avoir vanté les bienfaits de la cohabitation, Jean Charest y a mis un terme. Quelques jours avant le déclenchement du scrutin, le premier ministre disait que « forcément, quand on est minoritaire, ça veut dire qu'il y a trois paires de mains sur le volant [...] les deux autres chefs de l'opposition ne vont certainement pas dans la même direction sur l'économie. Je constate que Mme Marois et Mario Dumont ont mis pas mal de bûches dans le poêle<sup>155</sup> ». En pleine campagne électorale, le premier ministre a martelé le même discours: fini la cohabitation, le gouvernement doit être seul sur le volant, gouverner avec une majorité pour une stabilité politique<sup>156</sup> !

Tout bien considéré, un gouvernement en situation minoritaire comporte plusieurs aspects novateurs et rafraîchissants, notamment qu'il prévient l'adoption de mesures controversées ainsi que l'unilatéralisme des décisions par un seul parti, comme le recours au bâillon. Parce qu'il est vulnérable, le gouvernement ne peut faire la sourde oreille aux opinions des autres partis qui participaient enfin avec dynamisme au processus législatif et encadraient solidement les ministres. L'opposition n'est plus cantonnée à un rôle d'obstruction. Le parti au pouvoir n'a plus la faculté d'imposer ses vues et la prise de décision requiert souvent des compromis entre les différents partis. Il s'agit donc d'un gouvernement davantage au diapason de la population. Cependant, un gouvernement minoritaire est-il voué à l'instabilité ? Bien plus qu'un gouvernement majoritaire certes, il est constamment sur le qui-vive, ce que Jean Charest a d'ailleurs amplement déploré en campagne. La crise du budget est la démonstration par excellence de cette instabilité. Le fait d'être en probation constante ou sous la loupe attentive de l'opposition oblige certainement à plus de transparence et de prudence même. On évite l'arrogance et les affrontements litigieux. Certains soulignent en ce sens le caractère plus démocratique des gouvernements minoritaires.

On a toutefois reproché au gouvernement de ne pas avoir été proactif sur le plan législatif. Nombreux sont les rapports commandés par le gouvernement pendant la 38<sup>e</sup> législature. Il a consulté tous azimuts. Une chose est sûre: le seul gouvernement minoritaire en 130 ans au

---

<sup>155</sup> Denis Lessard. « Dumont et Marois ont mis des bûches dans le poêle, lance Charest », dans *La Presse*, Montréal, 28 octobre 2008

<sup>156</sup> Robert Dutrisac. « Charest demande une majorité », dans *Le Devoir*, Montréal, 6 novembre 2008

Québec n'a pas entrepris de grands chambardements. Il est demeuré prudent. La situation politique particulière commandait cette retenue. Les mains liées donc, un gouvernement minoritaire peut-il faire preuve de courage politique et engager de vraies réformes ? À Ottawa, Chantal Hébert mentionnait que « l'arrivée d'un gouvernement minoritaire s'est traduite par un vide sidéral sur le fond des politiques publiques. Les principaux partis rabâchent les lieux communs et évitent les risques. Signe des temps, les idées les plus audacieuses ne sont pas discutées<sup>157</sup> ». Même son de cloche du côté de Martine Tremblay, ancienne directrice de cabinet de René Lévesque, qui considère elle aussi « qu'un gouvernement minoritaire, ce n'est pas dérangeant, mais les choses nécessaires ne se font pas<sup>158</sup> ». À cet égard, l'histoire tend néanmoins à démontrer qu'un gouvernement minoritaire peut être efficace. Par exemple, les gouvernements Pearson (1963-1968) ont été parmi les plus productifs de l'histoire, en dépit de leur statut minoritaire<sup>159</sup>.

Chantal Hébert commentait ainsi le gouvernement minoritaire à l'Assemblée nationale: « c'est un style de gouvernance plus discipliné et mieux ciblé, il s'éparpille moins et l'image du gouvernement s'en porte mieux. L'arrivée d'un gouvernement minoritaire a fourni aux principales formations politiques l'occasion de sortir du sentier hyper-battu du débat national. Pour le meilleur ou pour le pire, on discute de création de richesse, d'immigration, de dénatalité, d'identité...<sup>160</sup> ». La chroniqueuse du *Devoir* faisait remarquer que l'opposition avait « une grande part de responsabilité dans le succès ou l'échec de l'expérience<sup>161</sup> ». Elle concluait, à ce sujet, que Québec s'en tirait très bien, mieux qu'à Ottawa. C'est peut-être ce qui explique les résultats d'un sondage qui démontrent que la population semble apprécier la formule. Effectué en octobre 2008, les Québécois considèrent, selon ce sondage, qu'un gouvernement minoritaire est plutôt favorable aux intérêts du Québec, aux yeux de plus de 66% des répondants<sup>162</sup>.

En conclusion, dans un contexte de gouvernement minoritaire, l'opposition a certainement une voix au chapitre législatif bien plus grande que dans une situation où elle est minoritaire. Le gouvernement n'a d'autre choix que de battre en retraite sur des projets de loi qui reçoivent une fin de non recevoir de la part de l'opposition. Cette dernière peut véritablement s'opposer, obtenir des concessions de la part du gouvernement et le faire fléchir. Émerge donc un véritable contre-

---

<sup>157</sup> Chantal Hébert. « Les deux gouvernements », dans *Le Devoir*, Montréal, 25 mars 2008, A3

<sup>158</sup> Robert Dutrisac. « Minoritaire et efficace ? », dans *Le Devoir*, Montréal, 19 septembre 2008 [En ligne] <http://www.ledevoir.com/2008/09/19/206249.html>

<sup>159</sup> Ils ont adopté le programme universel des soins de santé, le Régime de pension du Canada, le nouveau drapeau, le programme canadien de prêts aux étudiants et ont unifié les forces armées.

<sup>160</sup> Chantal Hébert. « Les deux gouvernements », *op. cit.*

<sup>161</sup> *Idem.*

<sup>162</sup> Sondage CROP-La Presse publié dans *La Presse* le 28 octobre 2008, A3

pouvoir, une opposition forte et efficace à la condition bien sûr qu'elle soit bien structurée. Le gouvernement, alors en sursis, doit composer avec des adversaires plus nombreux et plus coriaces et quémander leur soutien de façon ponctuelle.

Avec la situation minoritaire, force est d'admettre que le Parlement a repris ses lettres de noblesse. L'Assemblée nationale a retrouvé une vitalité qui lui faisait défaut depuis que Duplessis a « caporalisé le Parlement<sup>163</sup> ». Le nirvana, un gouvernement minoritaire ? L'expression n'est peut-être pas totalement appropriée, mais il est certain que l'expérience a été concluante et que l'opposition a enfin senti qu'elle avait sa place, que son rôle était nécessaire pour le fonctionnement des institutions. À cet égard, la 38<sup>e</sup> législature a peut-être permis une pause du déclin du parlementarisme...

## CONCLUSION ET PERSPECTIVES

« Le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple »

- Abraham Lincoln

Ce jeu d'équilibriste auquel les groupes parlementaires ont joué au cours de cette courte législature révèle leur capacité de concilier leurs intérêts ce qui, à bien des égards, sert mieux l'intérêt public. Cette expérience, bien qu'il soit encore trop tôt pour en tirer des enseignements précis, en est une sans contredit plus respectueuse de l'esprit du parlementarisme.

D'une part, parce que la responsabilité ministérielle n'était plus que mythique, ils ont été contraints de se concerter et de mettre de l'eau dans leur vin pour éviter de paralyser les travaux parlementaires. Ils ont été poussés au compromis et au jeu des alliances. Il en a résulté un certain partage du pouvoir. Les mauvaises langues diront que les politiciens, ces opportunistes obsédés par la quête de pouvoir, ont été guidés par les sondages ! Malgré tout, à la lumière de cet exposé, l'Assemblée nationale a connu une législature productive, mettant de côté, temporairement certes, des irritants comme l'adoption unilatérale de projets de loi controversés. À ce sujet, nul doute que la collaboration a donné de meilleurs résultats que la confrontation.

---

<sup>163</sup> Antoine Robitaille. « Dans l'esprit du temps », *op. cit.*

D'autre part, parce que le Parlement était morcelé également en trois groupes, aucun parti ne pouvait pavoiser et se vanter d'avoir la faveur des électeurs. De ce fait, ils ont dû, à notre avis, se mettre en mode écoute et mieux s'organiser pour tirer leur épingle du jeu. Les politiciens ont alors mis le frein sur la partisanerie et l'arrogance. Les règles du jeu ont été négociées d'avance pour être mieux équilibrées. Dans ce contexte, l'opposition a pu jouer son rôle de contrôleur et de législateur sans pour autant que soit compromise la réalisation par le gouvernement des objectifs fondamentaux pour lesquels il a reçu un mandat.

Eu égard à notre analyse, la dynamique au Parlement dépend très certainement du rapport de force présent. C'est ce dernier qui dicte ultimement le comportement des groupes parlementaires. Les premiers jours de la 39<sup>e</sup> législature le confirment. Ils ont vite retrouvé leurs vieilles habitudes. Fort de sa majorité, le gouvernement n'ayant plus d'obstacles sur son chemin fonce tandis que l'opposition, désarmée, tente pour sa part de le stopper ou du moins le ralentir dans son élan. La loi du nombre triomphe à nouveau.

En France, dans les années 50, le général De Gaulle, partisan d'un exécutif fort, militait pour un retour à une séparation des pouvoirs laquelle, selon lui, protégerait le gouvernement contre les débordements et les empiètements... du pouvoir législatif ! C'est ainsi que la République a métamorphosé en 1958 son système politique pour renforcer la présidence en lui octroyant de réels moyens de défense face au Parlement très fort, notamment par une délimitation rigoureuse de son domaine d'action. Dans la récente littérature française, on voit poindre des inquiétudes relativement au déclin... du parlementarisme français !

Aujourd'hui, au Québec, comme ailleurs, il y a confusion des pouvoirs. Le législatif est sous la ferme emprise de l'exécutif. Le gouvernement initie, conçoit et peaufine les projets de loi. Le Parlement, lui, vidé de substance en matière législative, est « réduit » à la critique, à la surveillance et à l'approbation des textes dont il est saisi. La réforme de 1984 avait pour objectif louable de réaffirmer l'indépendance institutionnelle de l'Assemblée et revaloriser le rôle du député. Il est patent qu'elle a raté sa cible.

### [L'Assemblée nationale... entre déclin et modernité](#)

Pour trouver un meilleur équilibre entre les pouvoirs, toutes les avenues doivent être explorées pour que soit restaurée l'autorité du Parlement. Cependant, il ne s'agit d'enlever des

pouvoirs à un pour en donner à l'autre. Particulièrement à notre époque, on a trop tendance à opposer Parlement et gouvernement, censés pourtant incarnés tous deux des logiques propres, mais néanmoins complémentaires. En d'autres termes, il ne faut pas s'immiscer dans les prérogatives du pouvoir exécutif. Comme le soulignait Robert Bourassa, « la concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif est une donnée de fait qui correspond à l'évolution de nos sociétés en même temps qu'à la complexité des problèmes à résoudre et au besoin de planification de l'action gouvernementale<sup>164</sup> ».

Nous évoluons dans un monde qui roule à toute vitesse. Le temps file et le gouvernement n'a plus le luxe du recul et de la réflexion devant les problèmes sociaux, économiques et politiques. L'urgence d'agir l'oblige à répondre spontanément, sans délai, ce que ne permet pas le Parlement. D'autant plus que, selon l'ex-ministre Michel Clair, il est « de plus en plus dur de dégager des consensus sur des questions fondamentales dans une société éclatée, pluraliste, cosmopolite pour ne pas dire émiettée<sup>165</sup> ». Par souci d'efficacité, le gouvernement concentre donc tous les pouvoirs entre ses mains. Ainsi, il n'est ni entravé, ni gêné, ni ralenti par un Parlement lourd et complexe. Une centralisation des pouvoirs permet d'ailleurs de favoriser le contrôle et la cohérence du message. De plus, le gouvernement, tout comme le Parlement d'ailleurs, doit satisfaire les appétits gourmands des courriéristes parlementaires.

C'est finalement le déclin du parlementarisme et le triomphe du gouvernement puis du premier ministre. Ce n'est un phénomène exclusif au Québec. Partout dans le monde, on note un tel déclin. C'est la réalité moderne. Est-ce que, dans ce contexte, le Parlement est dans une phase de déclin ou dans une phase de modernité ?

Il y a un sentiment répandu à l'effet que le Parlement n'a plus le contrôle, que beaucoup lui échappe. La mondialisation amplifie d'ailleurs cette perception. C'est à ce niveau que les parlementaires doivent porter leur réflexion quant au renouvellement de l'Assemblée nationale. Cette dernière doit se positionner comme une institution incontournable et efficace, en mesure de répondre aux besoins réels de la société.

---

<sup>164</sup> Robert Bourassa. *op. cit.*

<sup>165</sup> Dans Colloque « Le parlementarisme, un outil démocratique nécessaire ? », lors de la plénière *Le législatif et l'exécutif, tandem indissociable ?*, *op. cit.*

Par contre, il ne faut surtout pas tomber dans le piège. Restaurer l'autorité du Parlement ne signifie pas renforcer ses pouvoirs. Si tel était le cas, on renforcerait en bout de ligne les prérogatives de la majorité parlementaire, qui, de toute façon, pour l'essentiel, renoncerait à les utiliser pour ne pas porter atteinte à la pérennité de l'action gouvernementale. Ce qui doit être privilégié est plutôt la revalorisation de l'opposition parlementaire par un accroissement substantiel de ses droits et de ses prérogatives tant en matière législative que dans le domaine de contrôle. Il serait d'ailleurs souhaitable de notre point de vue que l'opposition puisse bénéficier d'une partie de l'ordre du jour parlementaire, ce qui ne manquerait pas de concourir à une démocratie plus saine.

### Des remèdes à prodiguer

Dans le monde et plus près de nous, au Canada, il y a matière à inspirer le Québec pour la rénovation de nos institutions. Lui-même inspiré par la Corée du Sud, les États-Unis et le Royaume-Uni, le gouvernement canadien, animé d'un souci de transparence et d'imputabilité, a créé un poste de directeur parlementaire du budget chargé de fournir des analyses objectives de la situation des finances du pays et des tendances de l'économie nationale. Habilité par la loi à obtenir des ministères des renseignements économiques et financiers, ce service de recherche a pour mandat d'épauler les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en ce qui a trait à la surveillance de la gestion des deniers publics. C'est à notre avis une avenue intéressante à privilégier. L'Assemblée nationale devrait se doter d'un tel instrument pour guider les parlementaires qui n'ont accès ni à des ressources suffisantes pour bien contrebalancer le gouvernement, ni à de l'expertise technique, laquelle est essentielle pour scruter efficacement les comptes publics. Les ressources dont disposent les députés actuellement s'avèrent maigres et insuffisantes.

Par ailleurs, au Parlement fédéral, un ministre parrain d'un projet de loi ne peut siéger sur le comité mandaté pour l'étude détaillée du projet, ce qui est davantage respectueux du principe de séparation des pouvoirs. À Québec, non seulement le ministre siège sur la commission, mais il monopolise tout le temps de parole. Dans ce contexte, l'opposition ne peut prétendre à une contribution importante en ce qui concerne la bonification des projets de loi. Le gouvernement doit impérativement laisser plus de terrain à l'opposition. De plus, il est clair que la voix du député doit pouvoir s'exprimer plus librement, ce qui implique nécessairement un assouplissement de la discipline de parti.

Qui plus est, les articles 96 et 235 du RAN donnent, nous l'avons vu, d'importants pouvoirs au leader du gouvernement. C'est ainsi qu'il devient l'unique chef d'orchestre des travaux parlementaires. Son homologue à la Chambre des communes à Ottawa ne jouit pas d'un tel privilège. Une fois la Chambre saisie par un projet de loi, ce dernier est aussitôt acheminé à un comité pour étude détaillée. Cette façon de faire encourage certainement la présentation de projets de loi parlementaires contrairement à ce qui prévaut à Québec où la mainmise du gouvernement sur l'ordre du jour législatif décourage de telles initiatives. Il est aberrant que des projets de loi parce qu'ils sont initiés par des députés issus des rangs de l'opposition ou du parti ministériel meurent au feuilleton sans même avoir fait l'objet d'un examen sérieux.

Dans la capitale fédérale, il est prévu aussi qu'un député désireux de s'adresser à ses commettants puisse faire une intervention éclair. À l'Assemblée nationale, les motions sans préavis étaient le véhicule pour répondre à de tels besoins. Or, il appert que cette tribune n'était plus appropriée. C'est pourquoi la réforme parlementaire adoptée à l'unanimité en 2009 par l'Assemblée nationale a permis d'aménager une rubrique semblable à celle d'Ottawa. Plus que nécessaire, la dernière remontant à 1984, cette réforme est venue corriger certains travers de notre parlementarisme. Elle nourrit l'espoir d'un meilleur équilibre démocratique, d'encourager l'initiative des députés et d'accroître leur efficacité. Dans cette optique, le nombre de commissions pouvant siéger simultanément a été revu à la hausse. Aussi, l'horaire intensif, peu propice au travail rigoureux, a été revu et corrigé pour ainsi mieux répartir les travaux parlementaires sur une plus longue période. Ces modifications auront pour effet de mettre un terme à la surcharge de travail qui étouffait les élus et à ce blitz législatif qui animait les fins de session.

Autre élément majeur de cette réforme qu'il faut saluer: le bâillon est remplacé par une procédure plus restrictive. En effet, dorénavant, comme ce fut le cas entre 2001 et 2003, un seul projet de loi à la fois peut être adopté par cette voie. Cette procédure garantit de surcroît un temps minimal de débat de 14 heures pour l'examen dudit projet de loi. La démocratie s'en portera certainement mieux ainsi.

Le projet de renouvellement du parlementarisme présenté en 2004 était majeur, le plus ambitieux depuis les vingt dernières années. Le résultat de ces cinq ans de négociations n'a malheureusement pas permis d'accoucher d'une réforme audacieuse. Bien que cette dernière renferme des progrès fort intéressants, il semble qu'elle soit incomplète et que les parlementaires, frileux, n'aient pas été animés d'un courage politique réel pour innover et transformer en

profondeur l'Assemblée nationale. Quoiqu'elle aurait pour avantage de modifier la composition de l'Assemblée nationale et donc le rapport de force, la réforme du mode de scrutin ne constitue pas une panacée au malaise démocratique. Il ne faut pas la considérer comme la seule solution possible. Les parlementaires doivent revoir les règles du jeu afin qu'elles soient mieux équilibrées. Un bricolage institutionnel ne suffit plus. Des réformes cosmétiques non plus... Bien qu'il faille éviter d'avoir une vision romantique de la 38<sup>e</sup> législature, nous sommes d'avis que cette expérience concluante et inspirante à plusieurs égards représente une clé pour le renouveau démocratique et pour le renversement du déclin du parlementarisme.

### Plaidoyer pour une démocratie revivifiée

L'Assemblée nationale incarne de moins en moins cette institution de régulation politique légitime. Le malaise démocratique auquel on assiste depuis quelques années est imputable non seulement aux imperfections institutionnelles et procédurales, mais aussi à l'appauvrissement de la fonction parlementaire. On observe une désaffection des citoyens à l'égard de nos institutions. Cyniques, ils sont aussi désillusionnés. Les germes de cette dépolitisation et du discrédit de nos institutions se trouvent également dans le comportement de nos élus qui nourrissent ce cynisme. Principale fenêtre sur l'Assemblée, la période de questions se révèle être un cirque, voire un spectacle désolant qui ne fait rire personne plutôt qu'un réel examen sérieux de l'action gouvernementale. Les députés doivent mettre un frein sur la partisanerie. L'intérêt public doit primer sur les intérêts partisans.

Les journaux du matin dictent le menu de la journée. L'objectif se résume trop souvent à gagner le combat médiatique, à se retrouver à la une des journaux, à ouvrir le bulletin de nouvelles. Celui qui ignore ce cynisme et refuse ce constat cinglant nie la triste réalité actuelle. Le taux de participation dramatique des élections générales de novembre 2008 devrait sonner le glas.

Les signaux d'alarme sont activés partout. Il semble qu'on préfère fermer les yeux au lieu de s'attaquer sérieusement aux problèmes de fond, aux dysfonctionnements et aux ratés de notre parlementarisme. Robert Bourassa faisait le constat suivant en 1970: « on parle souvent du Parlement comme étant une assemblée fictive, irréaliste – la chambre des illusions – coupée des réalités de la collectivité; on se réfère à cette difficulté du Parlement à se faire le reflet authentique et vivant des tensions, des difficultés tout autant que des espoirs de l'ensemble de la société

québécoise<sup>166</sup> ». Pourquoi, quarante ans plus tard, ce constat est-il toujours aussi véridique ? Faut-il conclure à l'incapacité de nos élus à renouveler l'Assemblée nationale afin qu'elle redevienne « le chantier par excellence de la société québécoise » ?

Rappelons-le. Il n'est pas de démocratie sans Parlement. Leurs avenir sont intimement liés. Comme l'a écrit le juriste Hans Kelsen, le Parlement est « destin de la démocratie<sup>167</sup> ». À l'heure actuelle, lucidité oblige, ni la démocratie, ni le Parlement ne sont en pleine santé. L'Assemblée nationale a tout intérêt de se réveiller. Il est urgent qu'elle fasse son propre diagnostic, qu'elle s'attaque aux symptômes de son malaise avant qu'elle ne soit condamnée à faire sa propre autopsie. Animé d'espoir, c'est ainsi que Léon Dion résumait le grand, mais ô combien inspirant défi que doivent relever nos élus: « La lutte pour la revalorisation des Parlements dans les sociétés politiques contemporaines représente une forme, peut-être la plus pertinente et la plus prometteuse du combat qui se livre aujourd'hui pour la démocratie<sup>168</sup> ».

Marc-André Turcotte  
Juin 2009

---

<sup>166</sup> Robert Bourassa. *op. cit.*

<sup>167</sup> Hans Kelsen. *Théorie pure du droit*, Paris: Dalloz, 1962

<sup>168</sup> Cité dans Denis Vaugeois. *op. cit.* p. 173

## BIBLIOGRAPHIE

### Monographies

Aristote. *Politique*, livre VI, chapitre XI, 3<sup>e</sup> édition, Paris: Ladrance, 1874

Badie, Bertrand, Hermet, Guy, Birnbaum, Pierre et Philippe Braud. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 6<sup>e</sup> édition, Paris: Armand Colin, 2005, 350 p.

Bagehot, William. *The English Constitution*, London: Henry S. King, 1872, 291 p.

Bauer, Julien. *Le système politique canadien*, Paris: Les presses universitaires de France, 1998, 127 p.

Beaudoin, Gérald-A. *Le fédéralisme au Canada*, Montréal: Wilson et Lafleur, 2000, 1063 p.

Bernard, André. *Les institutions politiques au Québec et au Canada*, Montréal: Boréal, 1995, 120 p.

Bernier, Robert (sous la direction de). *L'État québécois au XXI<sup>e</sup> siècle*, Montréal: PUQ, 2004

Bonenfant, Jean-Charles. « Le parlementarisme québécois », dans *Réflexions sur la politique au Québec*, Québec: PUQ, 1970, 2<sup>e</sup> édition, p. 9 à 28

Bonenfant, Jean-Charles. *Les institutions politiques canadiennes*, Québec: Les Presses de l'Université Laval, 1964, 202 p.

Boudreau, Philippe et Claude Perron. *Lexique de science politique*, Montréal: Chenelière/McGraw-Hill, 2002, 201 p.

Bourassa, Robert. *Restaurer l'autorité du parlement: dîner interclub de l'Est de Montréal*, discours prononcé à la Galerie d'Anjou, Montréal, jeudi, le 19 février 1970

Brun, Henri, Tremblay, Guy et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> édition, Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2008, p. 588 à 650

Brun, Henri. *La formation des institutions parlementaires québécoises, 1791-1838*. Québec: Presses de l'Université Laval, 1970. 281 p.

Burdeau, Georges. *La démocratie*, Paris: Éditions du Seuil, 1956, 185 p.

Corbo, Claude. *Les États-Unis d'Amérique, les institutions politiques*, Québec: Septentrion, 2007, 445 p.

- Dawson, R. M. *The Government of Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1947
- Dicey, A.V. *Introduction to the study of law of the Constitution*, New York: St-Martin's Press, 1962, 555 p.
- Duplé, Nicole. *Droit constitutionnel: principes fondamentaux*, 3<sup>e</sup> édition, Montréal: Wilson et Lafleur, 2007, 657 p.
- Duverger, Maurice. « Les différents modes de scrutin », dans *Les partis et les élections*, Montréal, 1966, 6 p.
- Duverger, Maurice. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: PUF, 1990, p. 42 à 317
- Eméri, Claude et Christian Bidégaray. *La responsabilité politique*, Paris: Dalloz, 1998, 137 p.
- Gagné, Luc. *Le processus législatif et réglementaire au Québec*, Cowansville: Éditions Yvon Blais, 1997, 260 p.
- Gosselin, Guy et Marcel Filion. « Le parlementarisme britannique », dans *Régimes politiques et sociétés dans le monde*, Québec: PUL, 2007, p. 117 à 143
- Kelsen, Hans. *Théorie pure du droit*, Paris: Dalloz, 1962, 496 p.
- Lauvaux, Philippe. *Les grandes démocraties contemporaines*, 2<sup>e</sup> édition, Paris: Presses universitaires de France, 1998, p. 383 à 456
- Lauvaux, Philippe. *Le parlementarisme*, Paris: PUF, 1997, 125 p.
- Locke, John. *Traité du gouvernement civil*. Paris: PUF, 1953, 223 p.
- Loriot, Gérard. *La démocratie au Québec: origines, structures et dynamique*. Ville Mont-Royal, Québec: Décarie éditeur, 1998. 456 p.
- Malberg, Raymond Carré de. *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris: Recueil Sirey, 1962
- Massicotte, Louis. *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, Québec: PUL, 2009, 298 p.
- Mercier, Bruno et André Duhamel. *La démocratie: ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 2<sup>e</sup> édition, Québec: Les Publications du Québec, 2005, 165 p.
- Montesquieu, Charles. *De l'Esprit des Loix*, Genève: Éditions Charles Philibert, 1764, 150 p.
- Pelletier Réjean et Manon Tremblay (sous la direction de). *Le parlementarisme canadien*, Québec: Presses de l'Université Laval, 2005, 535 p.

Petry, François. « Un gouvernement minoritaire en sursis », dans *L'Annuaire du Québec 2008* (sous la direction de Michel Venne et Miriam Fahmy).

Quermonne, Jean-Louis. *Les régimes politiques occidentaux*, 4<sup>e</sup> édition, Paris: Éditions du Seuil, 2000, 343 p.

Sabourin, Louis (sous la direction de). *Le système politique du Canada*, Ottawa: Éditions de l'Université d'Ottawa, 1968, 517 p.

Savoie, Donald J. *Governing from the Centre: The concentration of power in Canadian politics*, Toronto: University of Toronto Press, 1999

Schmitt, Carl. *Parlementarisme et démocratie*. Paris: Éditions du Seuil, 1988, 213 p.

Tremblay, André. *Droit constitutionnel – principes*, 2<sup>e</sup> édition, Montréal: Éditions Thémis, 2000, 550 p

Turpin, Dominique. *Le régime parlementaire*, Paris: Dalloz, 1997, 110 p.

### Lois et règlements

*Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c.3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n<sup>o</sup> 5.

*Loi sur l'Assemblée nationale* : L.R.Q., Québec, mise à jour au 15 avril 2009

*Loi sur les Règlements* : L.R.Q., Québec, chapitre R-18.1, mise à jour au 14 mai 2009

*Règlement de l'Assemblée nationale et autres règles de procédure*, édition provisoire 38<sup>e</sup> législature, Québec: Assemblée nationale, juin 2008

### Publications gouvernementales

Assemblée nationale (sous la direction de François Côté). *La procédure parlementaire du Québec*, 2<sup>e</sup> édition, Québec: Assemblée nationale, 2003, 715 p.

Assemblée nationale. *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale 2003-2004*, Québec.

Assemblée nationale. *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale 2004-2005*, Québec.

Assemblée nationale. *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale 2005-2006*, Québec.

Assemblée nationale. *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale 2006-2007*, Québec.

Assemblée nationale. *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale 2007-2008*, Québec.

Assemblée nationale. *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale, 2008-2009*, Québec.

Aucoin, Peter, Smith, Jennifer et Geoff Dinsdale. *Le gouvernement responsable*, Ottawa: Publications du Gouvernement du Canada, 103 p.

*Colloque Le Parlementarisme au XXIe siècle*, Québec: Assemblée nationale, 2002, 316 p.

*Colloque Le parlementarisme: un outil démocratique nécessaire ?*, Québec: Assemblée nationale, 1994, 290 p.

« Faut-il relâcher la discipline de parti », Ottawa: Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, 1993

Forsey, Eugene Alfred. *Les Canadiens et leur système de gouvernement*, 6<sup>e</sup> édition, Ottawa: Les Publications du Gouvernement du Canada, 2005, 61 p.

Gagnon-Tremblay, Monique. *Le législatif et l'exécutif dans le système politique québécois: notes pour une intervention de madame Monique Gagnon-Tremblay, députée de Saint-François*. Québec: Bibliothèque de l'Assemblée nationale, Service de la recherche, 1996. 14 p.

Gendron, Stéphane. *La séparation des pouvoirs exécutif et législatif, le régime parlementaire et le système présidentiel américain: une analyse comparative*, Québec: Assemblée nationale, 1994, 59 p.

Massicotte, Louis et F. Leslie Seidle. *Le point sur les 150 ans de gouvernement responsable au Canada*, Ottawa: Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, 1998, 150 p.

Mercier, Bruno et André Duhamel. *La démocratie: ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 2<sup>e</sup> édition, Québec: Les Publications du Québec, 2005, 166 p.

Quevillon, Lorraine. *La motion de suspension des règles de procédure: le bâillon constitue-t-il une menace à la démocratie parlementaire ?*, Québec: Assemblée nationale, 2006, 42 p. [En ligne] <http://www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2006quevillon.pdf>

*Rapport de la commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée*, Commission Vaugeois-French, Québec: Assemblée nationale, 1983, p. 126 à 132

Vaugeois, Denis. *L'Assemblée nationale en devenir: pour un meilleur équilibre de nos institutions*. Québec: Assemblée nationale. 1982, 202 p.

### Publications spécialisées

Beauregard, Ariane. *La ligne de parti: un mal nécessaire?* *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*. vol. 33, no 1-2 (avril 2004). p. 9-16 [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fra/Bibliotheque/publications/Bulletin/avril2004.pdf>

Balthazar, Louis. « Le déclin du parlement est-il irréversible ? » dans *Revue parlementaire canadienne* (hiver 2002-2003), p. 22-25

DeBellefeuille, Pierre. « Notre démocratie chancelante appelle un retour aux principes », dans *L'Action nationale*, vol. 83, no 3 (mars 1983), p. 337-351

Dobell, Peter. « À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire », dans *Enjeux Publics*, vol. 1, no 6 (novembre 2000), 20 p.

Dufresne, Guy. *Le silence des élus*. dans *Relations*. no 680 (novembre 2002), p. 32-34

Dussault, René. « L'équilibre entre le pouvoir judiciaire, législatif et exécutif : rupture ou évolution » dans *Administration publique du Canada*, vol. 22, no 2 (été 1979), p. 196-207

Guay, Monique. « La discipline de parti, la représentation des électeurs et les convictions personnelles », dans *Revue parlementaire canadienne* (printemps 2002), p. 7 à 9

Louis Massicotte. *Le constitutionnalisme canadien 1791-1991*, Ottawa: Groupe canadien d'étude des questions parlementaires

Massicotte, Louis et Gary Levy. *Minority government in Canada and Quebec: contrasting experiences*, Québec (novembre 2008), 32 p.

Massicotte, Louis. « Cohésion et dissidence à l'Assemblée nationale du Québec depuis 1867 », dans *Revue canadienne de science politique*, no. 22, vol. 3 (septembre 1989), p. 505-521

Observatoire de l'administration publique. *Les institutions du pouvoir législatif*, Québec: Les Publications du Québec (hiver 2009), 25 p. [En ligne] <http://www.etatquebecois.enap.ca/docs/ste/organisation/a-legislatif.pdf>

Observatoire de l'administration publique. *L'organisation de la fonction gouvernement*, Québec : Les Publications du Québec (hiver 2009), 10 p. [En ligne] <http://netedit.enap.ca/etatquebecois/docs/ste/organisation/a-fonction-gouvernementale.pdf>

Reid, John. « Les arguments en faveur de la discipline de parti », dans *Revue parlementaire canadienne* (automne 1993), p. 3

Rioux, Mathias. « Quelles sont les racines du malaise démocratique », dans *Revue parlementaire canadienne* (hiver 2002-2003), p. 9 à 12

Ryan, Claude. « Plaidoyer pour le parlementarisme », dans *Revue parlementaire canadienne* (hiver 2002-2003), p. 16 à 19

Séguin, Philippe. « Réflexions sur le parlementarisme et la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle », dans *Revue parlementaire canadienne* (hiver 2002-2003), p. 4-8

Valery, Tony. « La collaboration ou la confrontation durant la 38<sup>e</sup> législature », dans *Revue parlementaire canadienne* (hiver 2004-2005), p. 4 à 6

Woehrling, José. « Les paradoxes du système parlementaire canadien et québécois ». Dans *Droit contemporain : rapports canadiens au Congrès international de droit comparé, Athènes, 1994 = Contemporary law: Canadian reports to the 1994 International Congress of Comparative Law*. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 1995, p. 722-753.

### Thèses et mémoires

Asselin, Bertrand-Xavier. *Domination de l'exécutif et bicamérisme au Québec: les exemples australiens*. Thèse (M.Sc.)- Université de Montréal, Montréal : Bertrand-Xavier Asselin, 2002. 105 p.

Massicotte, Louis. *Un parlement provincial, le cas du Québec 1867-1990*, Thèse de doctorat, Ottawa: Department of political science/Carleton University, 1990, 345 p

### Articles de journaux

Beauchemin, Malorie. « Bilan de session à Québec », dans *La Presse*, Montréal, 21 juin 2008, A12

Beauchemin, Malorie et Denis Lessard. « Dernier sprint de négociations », dans *La Presse*, Montréal, 3 mars 2008, A7

Beauchemin, Malorie. « L'ADQ votera contre... », dans *La Presse*, Montréal, 25 mai 2007, A4

Beauchemin, Malorie. « La motion de censure de l'ADQ battue », dans *La Presse*, Montréal, 14 novembre 2007, A17

Beauchemin, Malorie et Denis Lessard. « Le PQ et le PLQ toujours en discussion », dans *La Presse*, Montréal, 30 mai 2007, A8

Beauchemin, Malorie. « Le PQ prêt à provoquer des élections », dans *La Presse*, Montréal, 8 février 2008, A8

Beauchemin, Malorie. « Les négociations au point mort », dans *La Presse*, 31 mai 2007, A11

Beauchemin, Malorie, « L'impasse persiste avec l'opposition », dans *Le Droit*, Ottawa, 28 février 2008, p. 2

Beauchemin, Malorie. « Première journée de débats parlementaires », dans *La Presse*, Montréal, 11 mai 2007, A6

Boivin, Simon et Martin Pelchat. « Aucune entente à Québec », dans *Le Soleil*, Québec, 28 février 2008, p. 6

Boivin, Simon. « Un budget sans psychodrame », dans *Le Soleil*, Québec, 11 mars 2008, p. 9

Charbonneau, Jean-Pierre. « Le Parlement de plus en plus marginalisé », dans *La Presse*, 16 novembre 2001

Charbonneau, Jean-Pierre. « Cessons ce cirque », dans *L'Actualité*, vol. 33, no 4, Montréal, 15 mars 2008, p. 32

Chouinard, Tommy. « Bruno Fortier devra s'expliquer à l'Assemblée nationale », dans *La Presse*, Montréal, 9 avril 2008, A24

Corbeil, Michel. « Le Québec réécrit l'histoire », dans *Le Soleil*, Québec, 27 mars 2008, p. 3

Corbeil, Michel. « Marois prête à déclencher des élections », dans *Le Soleil*, Québec, 28 février 2008, p. 6

Corbeil, Michel et Gilbert Lavoie. « Projets de loi controversés », dans *Le Soleil*, Québec, 16 décembre 2003, A1

David, Michel. « Les risques du bluff », dans *Le Devoir*, Montréal, 25 mai 2007

Delisle, Norman. « Dix-huit petites heures pour adopter huit lois », dans *Le Devoir*, Montréal, 18 décembre 2003, A4

Descôteaux, Bernard. « Le Québec divisé », dans *Le Devoir*, Montréal, 27 mars 2007, A8

Desrosiers, Éric. « La mise à mort du premier ministre, ce monarque élu », dans *Le Devoir*, 15-16 février 2003.

Dutrisac, Robert. « Casse-tête minoritaire pour les libéraux », dans *Le Devoir*, Montréal, 27 avril 2007, A5

Dutrisac, Robert. « Charest demande une majorité », dans *Le Devoir*, Montréal, 6 novembre 2008, A1

Dutrisac, Robert. « Les péquistes rejettent les premières offres des libéraux », dans *Le Devoir*, Montréal, 30 mai 2007, A1

Dutrisac, Robert. « Rentrée houleuse à Québec », dans *Le Devoir*, Montréal, 22 octobre 2008

Dutrisac, Robert. « Un budget sans lustre », dans *Le Devoir*, Montréal, 14 mars 2008, A1

Dutrisac, Robert. « Un budget sans risque pour les libéraux », dans *Le Devoir*, Montréal, 24 mai 2007, A1

Dutrisac, Robert. « Une session inédite », dans *Le Devoir*, Montréal, 5 mai 2007, B2

Dutrisac, Robert et Kathleen Lévesque. « Un non catégorique à l'ADQ », dans *Le Devoir*, Montréal, 23 février 2008, A1

Dutrisac, Robert. « Casse-tête minoritaire pour les libéraux », dans *Le Devoir*, Montréal, 27 avril 2007, A5

Hébert, Chantal. « Les deux gouvernements », dans *Le Devoir*, Montréal, 25 mars 2008, A3

Hébert, Chantal. « Les deux gouvernements minoritaires », dans *Le Devoir*, Montréal, 23 avril 2007, A3

La Presse canadienne. « La crise du budget est terminée », dans *Le Droit*, Ottawa, 2 juin 2007, p. 3

Lavoie, Gilbert. « Vive la cohabitation ! », dans *Le Soleil*, Québec, 15 mai 2008, p. 8

Lessard, Denis. « Coalition ADQ-PQ : Dumont confirme des discussions », dans *La Presse*, Montréal, 1 mai 2009

Lessard, Denis. « Dumont et Marois ont mis des bûches dans le poêle, lance Charest », dans *La Presse*, Montréal, 28 octobre 2008

Lessard, Denis. « L'ADQ ne défera pas le gouvernement », dans *La Presse*, Montréal, 9 mars 2008, A1

Lessard, Denis. « Le PQ défie Jean Charest », dans *La Presse*, Montréal, 25 mai 2007, A2

Lessard, Denis et Malorie Beauchemin. « Libéraux et adéquistes s'entendent », dans *La Presse*, Montréal, 14 mars 2008, A3

Lessard, Denis et André Duchesne. « L'opposition restera sur sa faim », dans *Le Droit*, Ottawa, 4 mars 2008, p. 11

Moisan, Mylène et Simon Boivin. « Le gouvernement impose le bâillon », dans *Le Soleil*, Québec, 15 décembre 2004, A9

Noisieux, Jean. « Le retour du bipartisme au Québec » dans *Le Devoir*, Montréal, 3 décembre 2008.

Pelchat, Martin. « Dumont prêt à faire tomber le gouvernement », dans *Le Soleil*, Québec, 7 novembre 2007, p. 7

Pelchat, Martin. « L'ADQ n'écarte pas un appui au budget », dans *Le Soleil*, Québec, 25 janvier 2008, p. 7

Pratte, André. « Bâillon blanc, blanc bâillon », dans *La Presse*, Montréal, 14 juin 2006, A26

Radio-Canada. « Une désaffection inquiétante », Montréal, 9 décembre 2008, [En ligne] <http://elections.radio-canada.ca/elections/quebec2008/2008/12/09/006-Electionsparticipation.shtml>

Richer, Jocelyne. « Budget : rencontre de la dernière chance aujourd'hui », dans *Le Devoir*, Montréal, 3 mars 2008, A2

Robitaille, Antoine. « Dans l'esprit du temps », dans *Le Devoir*, Montréal, 29 mars 2008, B1

Robitaille, Antoine. « Dumont veut faire tomber Charest », dans *Le Devoir*, Montréal, 7 novembre 2007, A5

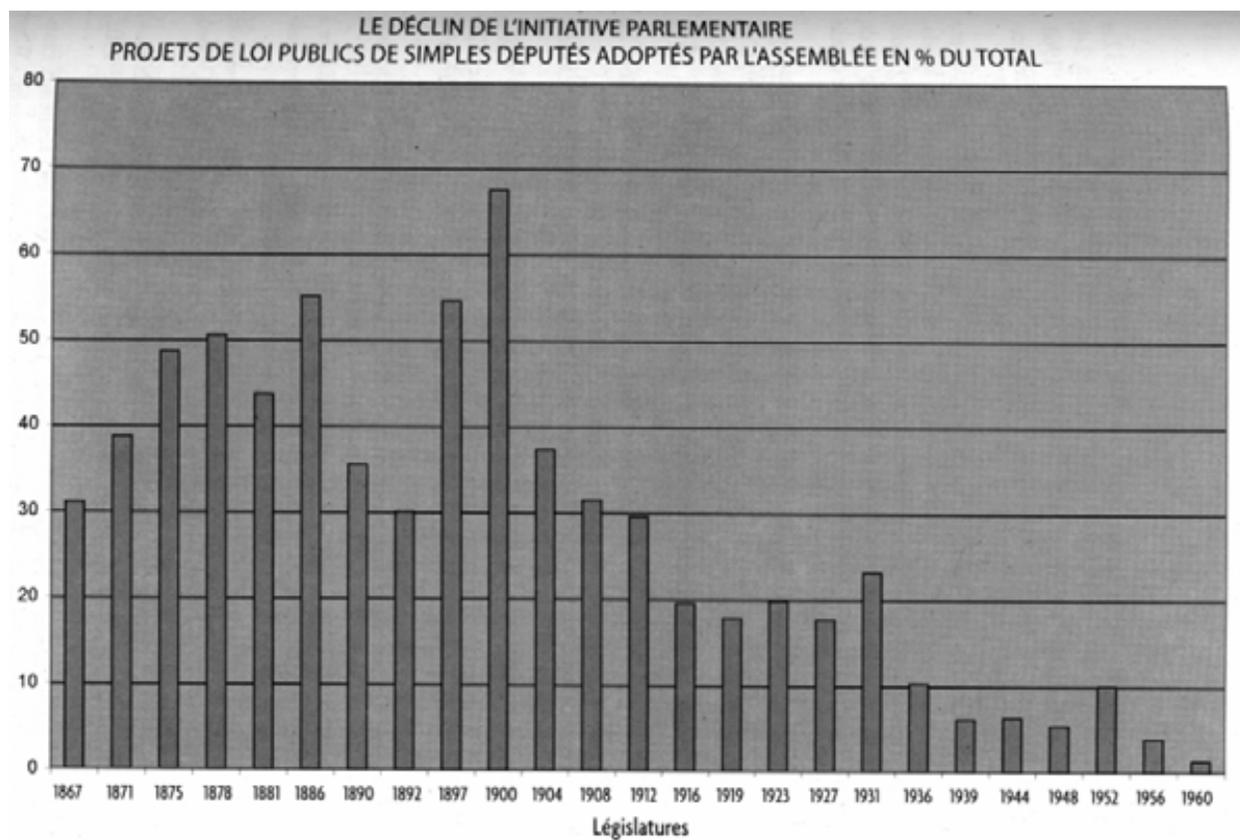
Robitaille, Antoine. « Jean Charest devra témoigner au sujet du renvoi de Bruno Fortier », dans *Le Devoir*, Montréal, 10 avril 2008, A3

Robitaille, Antoine. « La cohabitation a un prix, dit Charest », dans *Le Devoir*, Montréal, 21 décembre 2007, A2

Robitaille, Antoine. « Le PQ met l'ADQ en échec », dans *Le Devoir*, Montréal, 8 novembre 2007, A3

Robitaille, Antoine. « UQAM : l'opposition veut entendre Jean-Marc Fournier et Roch Denis », dans *Le Devoir*, Montréal, 11 juin 2008, A2

## ANNEXE I

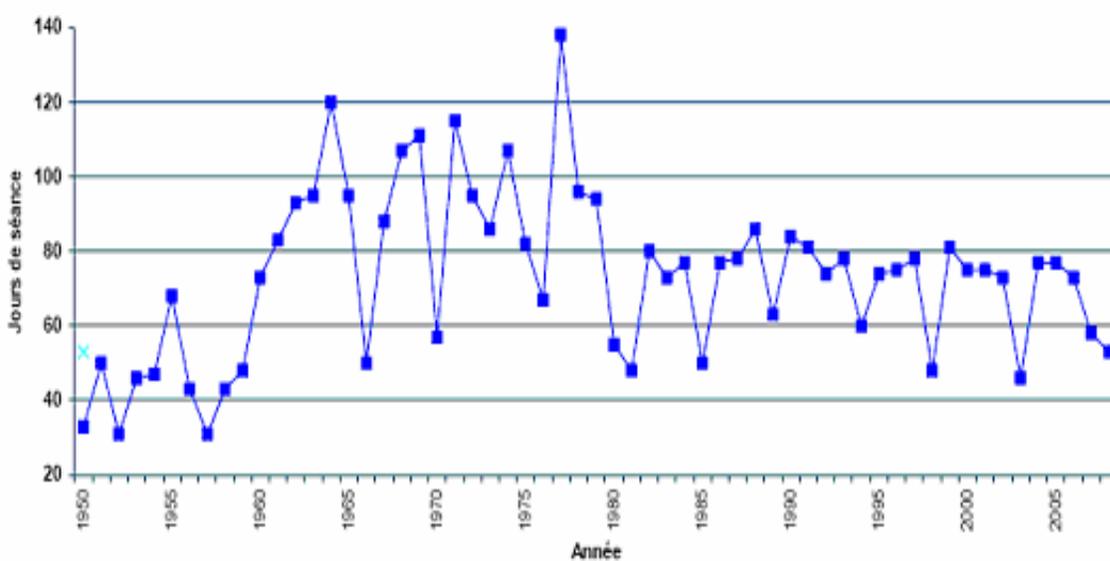


Source: Louis Massicotte. *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*

## ANNEXE II

### L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE

#### L'activité parlementaire du Québec depuis 1950



Source : Assemblée nationale du Québec.

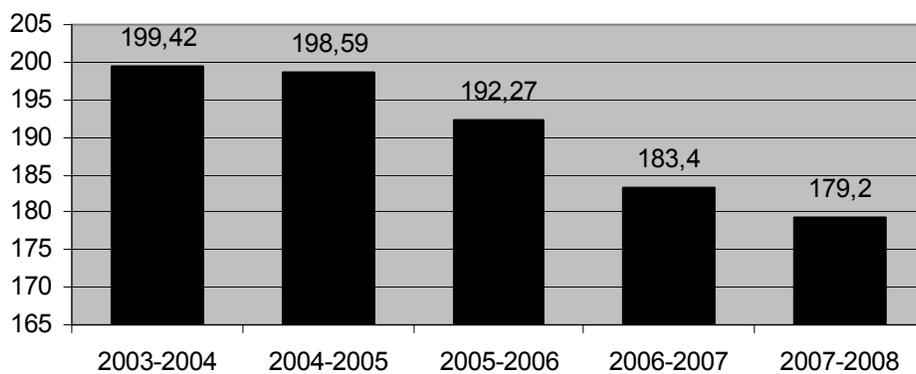
### ANNEXE III

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	*2007-2008	2008-2009
<b>Projets de loi adoptés (publics et privés)</b>	38	60	63	72	58	35
<b>Projets de loi adoptés présentés par des ministres</b>	30	43	45	58	44	28
<b>Projets de loi adoptés présentés par des députés</b>	2	0	2	1	2	0
<b>Étude des crédits budgétaires</b>	199h42	198h59	192h27	183h40	179h20	179h20
<b>Étude des projets de loi publics</b>	457h56	535h17	655h17	542h38	286h41	286h41
<b>Interpellations</b>	12h36	16h08	22h35	15h41	9h53	9h53
<b>Législation déléguée</b>	0	1h16	0	0	0	0
<b>Séances tenues en Assemblée</b>	56	76	78	64	63	60
<b>Nombre d'heures des travaux en Assemblée</b>	325h58	365h03	391h17	319h08	253h52	243h09
<b>Séances tenues en commission</b>	348	396	450	410	294	277
<b>Nombre d'heures des travaux en commission</b>	1157h40	1199h01	1461h36	1238h25	848h33	840h57

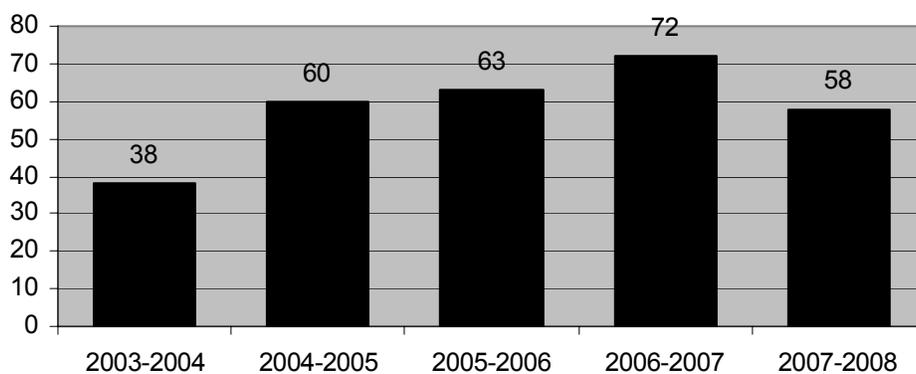
**\* 38<sup>e</sup> législature: gouvernement minoritaire**

*Sources: Données et statistiques recueillies à partir des Rapports d'activités publiés par l'Assemblée nationale du Québec*

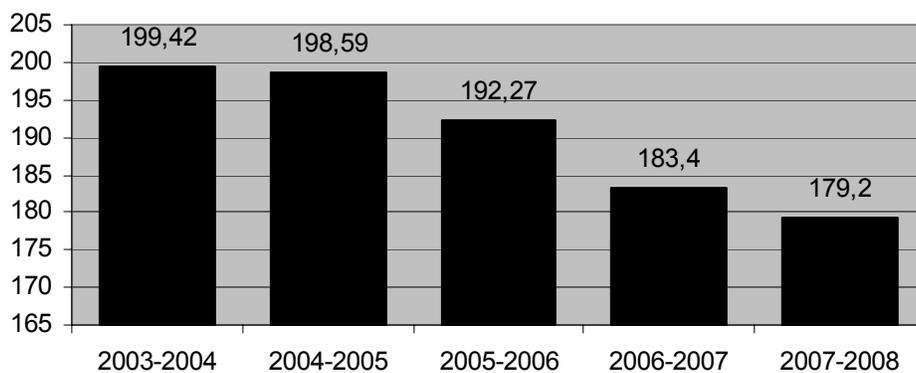
### Étude des projets de loi publics (heures)



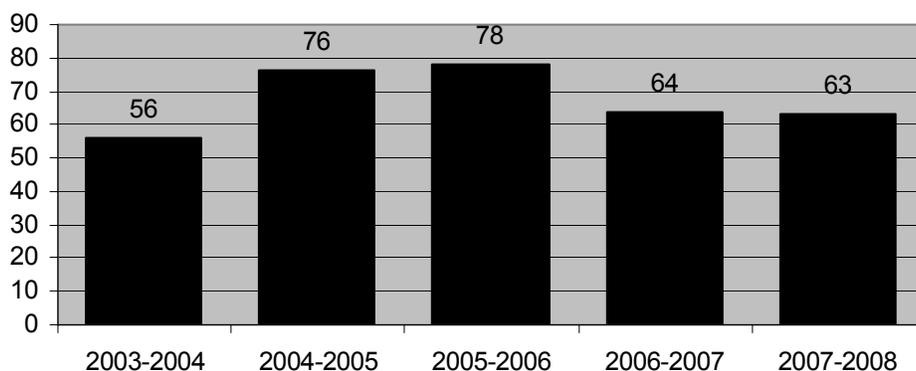
### Projets de loi adoptés



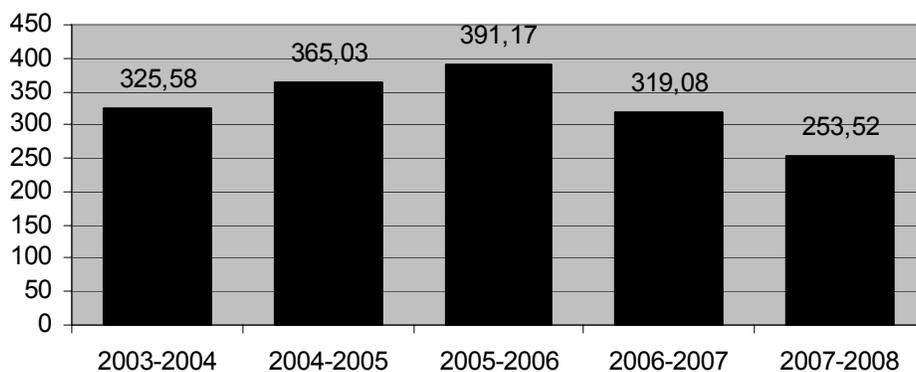
### Étude des crédits budgétaires (heures)



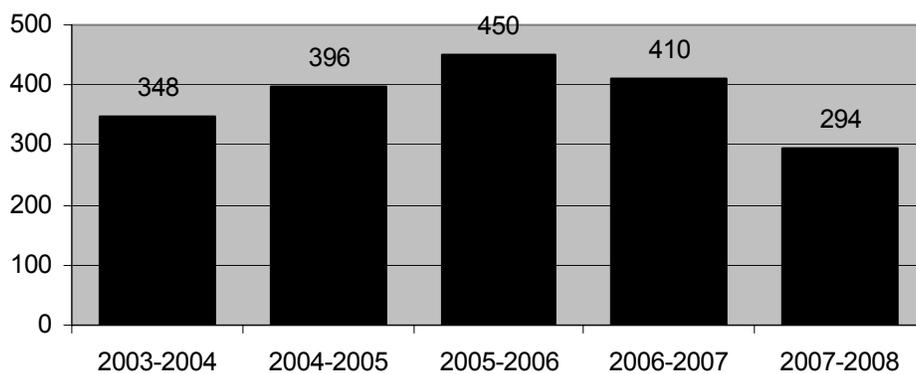
### Travaux en Assemblée (séances)



### Travaux en Assemblée (heures)



### Travaux en commission (séances)



### Travaux en commission (heures)

