

## Les Cahiers de droit



# La réforme des institutions démocratiques au Québec : commentaires en marge du rapport du Comité directeur

Guy Tremblay

Volume 44, numéro 2, 2003

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043748ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043748ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Tremblay, G. (2003). La réforme des institutions démocratiques au Québec : commentaires en marge du rapport du Comité directeur. *Les Cahiers de droit*, 44(2), 207–235. <https://doi.org/10.7202/043748ar>

### Résumé de l'article

Le processus de consultation lancé au début de 2002 par le gouvernement du Québec a connu son aboutissement en mars 2003 lorsque le Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques a produit son rapport. La plupart des recommandations faites dans ce rapport apparaissent viables et utiles, mais, en les examinant sous l'angle du droit constitutionnel, l'auteur estime que certaines d'entre elles pourraient être améliorées. C'est le cas des réformes proposées quant au mode de scrutin, aux élections à date fixe, à l'accroissement de la démocratie directe et à l'adoption d'une constitution du Québec. Par contre, l'auteur trouve que les développements consacrés par le rapport au système politique méconnaissent les besoins particuliers du Québec et que l'adoption envisagée par le Comité directeur d'un système présidentiel à l'américaine serait inconstitutionnelle. À cet égard, les recommandations du rapport concernant le changement du mode de scrutin et l'assouplissement de la discipline de parti suffiraient aux yeux de l'auteur à corriger les principaux défauts imputés au régime parlementaire québécois.

## La réforme des institutions démocratiques au Québec : commentaires en marge du rapport du Comité directeur

---

Guy TREMBLAY\*

*Le processus de consultation lancé au début de 2002 par le gouvernement du Québec a connu son aboutissement en mars 2003 lorsque le Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques a produit son rapport. La plupart des recommandations faites dans ce rapport apparaissent viables et utiles, mais, en les examinant sous l'angle du droit constitutionnel, l'auteur estime que certaines d'entre elles pourraient être améliorées. C'est le cas des réformes proposées quant au mode de scrutin, aux élections à date fixe, à l'accroissement de la démocratie directe et à l'adoption d'une constitution du Québec. Par contre, l'auteur trouve que les développements consacrés par le rapport au système politique méconnaissent les besoins particuliers du Québec et que l'adoption envisagée par le Comité directeur d'un système présidentiel à l'américaine serait inconstitutionnelle. À cet égard, les recommandations du rapport concernant le changement du mode de scrutin et l'assouplissement de la discipline de parti suffiraient aux yeux de l'auteur à corriger les principaux défauts imputés au régime parlementaire québécois.*

---

*At the beginning of 2002, the Government of Québec launched a consultative process that resulted in the publication in March 2003 of the report by the Steering Committee on the reform of democratic institutions. Most proposals made in the report seem to be workable and useful, but from the constitutional law point of view adopted by the author, some*

---

\* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

*could be made better. These include the proposed reforms bearing on proportional representation, fixed election dates, increasing the means for achieving direct democracy and the adoption of a constitution for Québec. By contrast, the author finds that the portions of the report bearing on the political system ignore the specific needs of Québec and that the eventual adoption here of a presidential system similar to that of the United States — which the Committee seems to favour — would be unconstitutional. In this respect, he believes that the report's proposals relating to proportional representation and to the relaxing of party discipline would by themselves remedy the main problems that are said to characterize Québec's parliamentary regime.*

---

|                                                               | <i>Pages</i> |
|---------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>1 Le système électoral</b> .....                           | 210          |
| 1.1 Le mode de scrutin .....                                  | 210          |
| 1.2 Les élections à date fixe .....                           | 215          |
| <b>2 Le système politique</b> .....                           | 218          |
| 2.1 L'élection directe du premier ministre .....              | 218          |
| 2.2 La critique du régime parlementaire .....                 | 222          |
| 2.3 L'impossibilité d'adopter un régime présidentiel .....    | 226          |
| <b>3 Les autres projets de nature constitutionnelle</b> ..... | 230          |
| 3.1 Davantage de démocratie directe .....                     | 230          |
| 3.2 Une constitution du Québec .....                          | 232          |
| <b>Conclusion</b> .....                                       | 234          |

---

Le gouvernement du Parti québécois a lancé au début de 2002 une opération d'envergure en vue de transformer divers aspects de la constitution interne du Québec. Déjà convaincu de la nécessité de changements profonds, M. Jean-Pierre Charbonneau a été nommé « ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques ». Il a produit sans tarder un document de réflexion populaire exposant dans un langage accessible les options qu'il envisageait de promouvoir<sup>1</sup>. Un comité directeur, présidé

---

1. J.-P. CHARBONNEAU, *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes, Document de réflexion populaire*, Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, 2002.

par M. Claude Béland, a tenu des consultations publiques sur ces thèmes dans les diverses régions du Québec, puis a organisé des États généraux auxquels ont participé quelque 1 000 personnes du 21 au 23 février 2003. Deux semaines plus tard, le Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques présentait son rapport et ses recommandations<sup>2</sup>.

Le rapport du Comité directeur reprend l'approche populiste qu'avait adoptée le ministre Charbonneau. D'un bout à l'autre, il exalte la perspective « citoyenne » et il expose et fait siens les points de vue exprimés lors des consultations populaires. Par ailleurs, lorsqu'il aborde des sujets complexes et cruciaux comme le mode de scrutin et le système politique, le rapport se révèle fort laconique. Le Comité directeur a vraisemblablement voulu terminer ses travaux avant le déclenchement de l'élection générale du 14 avril 2003. Pourtant, ses recommandations n'ont pas soulevé de débats durant la campagne électorale. Il reste que certaines d'entre elles pourraient être récupérées par le gouvernement libéral qui a été élu, si tant est qu'elles reflètent les aspirations profondes de la population. Ce nouveau gouvernement comprend de fait un « ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques », M. Jacques Dupuis. Et le discours inaugural du 4 juin 2003 a souligné l'engagement du gouvernement « à présenter, au printemps 2004, un projet global de réforme des institutions démocratiques ».

Le Comité directeur a formulé quatorze recommandations. Les six dernières ne posent pas de problème constitutionnel. Elles ont essentiellement pour objet d'accroître la participation populaire à la vie démocratique québécoise. Ainsi, le rapport propose la création de conseils de la citoyenneté et la tenue d'activités de formation<sup>3</sup>. Il conclut à la nécessité d'une décentralisation des pouvoirs vers les régions<sup>4</sup>. Et il veut favoriser la participation et la représentation des femmes, des jeunes et des communautés ethnoculturelles dans la vie et les institutions politiques du Québec<sup>5</sup>.

Les autres recommandations du Comité directeur sont toutefois plus délicates sur le plan juridique. Elles peuvent aussi soulever des questions quant à leur opportunité. Les deux principaux enjeux qui ressortent du rapport à cet égard concernent le système électoral et le système politique.

---

2. COMITÉ DIRECTEUR SUR LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES, *Rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques : La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, Québec, Gouvernement du Québec, mars 2003 (ci-après cité : *Rapport du Comité directeur*).

3. *Id.*, recommandations 9 et 14.

4. *Id.*, recommandation 10.

5. *Id.*, recommandations 11, 12 et 13.

Ce sont eux que nous allons d'abord examiner. Nous aborderons par la suite les problématiques constitutionnelles soulevées par quelques autres recommandations du Comité directeur.

## 1 Le système électoral

Le rapport du Comité directeur propose deux changements profonds au système électoral québécois, qui pourraient avoir des répercussions notables sur la vie et la culture démocratiques et sur le fonctionnement du système politique même. Il s'agit du remplacement du mode de scrutin et de la tenue d'élections à date fixe.

### 1.1 Le mode de scrutin

Le remplacement du mode de scrutin majoritaire qui a traditionnellement présidé à l'élection des députés au Québec constitue la grande priorité du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques<sup>6</sup>. Cette priorité a d'autant plus de chances d'être mise en œuvre que les trois principaux partis politiques sur la scène provinciale ont pris position dans ce sens<sup>7</sup>. Il est donc vraisemblable que le mode majoritaire traditionnel ne gouverne pas les prochaines élections générales au Québec.

Mettre de côté le mode majoritaire est une chose, s'entendre sur le mode qui le remplacera en est une autre. Il existe de par le monde des catégories concurrentes de modes de scrutin, qui comportent chacune de nombreuses variantes. Les spécialistes de la science politique ont proposé pour le Québec tantôt le vote unique transférable qui existe en Irlande, tantôt un mode mixte à l'allemande, tantôt la représentation proportionnelle régionale<sup>8</sup>. Récemment, le professeur Réjean Pelletier a prôné un mode mixte qui aurait des effets moins radicaux : la composante proportionnelle ne

---

6. *Id.*, p. 31-35, et recommandation 1.

7. Voir *Pour une réforme en profondeur de notre mode de scrutin*, [En ligne], août 2002, p. 5 [<http://www.democratie-nouvelle.gc.ca>]. Les trois partis étaient représentés à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, qui s'est donné le mandat d'étudier la réforme du mode de scrutin, mais la Commission n'a pu produire de rapport avant le déclenchement de l'élection du 14 avril 2003. Les réformes que ces partis proposent sont mentionnées dans COMMISSION DES INSTITUTIONS, *La réforme du mode de scrutin au Québec, Document de consultation*, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, octobre 2002, p. 11, note 3. Selon le discours inaugural du 4 juin 2003, le projet de réforme que présentera le gouvernement libéral au printemps 2004 modifiera « notamment le mode de scrutin afin que la distribution des sièges dans cette assemblée reflète plus fidèlement les suffrages exprimés ».

8. Voir COMMISSION DES INSTITUTIONS, *op. cit.*, note 7, p. 57-65.

viendrait qu'*ajouter* des députés à ceux qui sont élus selon le mode majoritaire, plutôt que *corriger* comme en Allemagne les distorsions qu'a pu créer la composante majoritaire<sup>9</sup>.

Pour sa part, le rapport du Comité directeur dit trouver intéressante pour le Québec l'hypothèse d'un « mode de scrutin compensatoire » à l'allemande où, par exemple, 75 députés seraient élus au scrutin majoritaire et 50 seraient élus à partir de listes ; mais il déclare sa préférence pour le « modèle de la proportionnelle régionale<sup>10</sup> ». La recommandation 1 présente ce modèle de façon sommaire. L'Assemblée nationale serait toujours composée de 125 députés, mais ceux-ci seraient élus dans 21 circonscriptions régionales : il s'agirait des circonscriptions constituées des 15 régions administratives actuelles, plus Montréal divisée en quatre circonscriptions et la Capitale Nationale divisée en deux circonscriptions. Selon le rapport du Comité directeur<sup>11</sup>, chacune de ces circonscriptions régionales ferait élire un nombre de députés correspondant au nombre de circonscriptions locales qu'elle comportait lors de l'élection d'avril 2003, c'est-à-dire de 3 à 8. Dans chaque circonscription, chaque parti présenterait une liste de candidats correspondant au nombre des députés à élire et l'électeur disposerait d'un « vote panaché<sup>12</sup> ». Le rapport invite le lecteur à consulter le site électronique du Mouvement Démocratie nouvelle, mais cette démarche ne permet pas d'obtenir plus de précisions sur la nature de sa recommandation<sup>13</sup>.

La proposition du Comité directeur possède quelques attraits indéniables. Elle assurerait une représentation équitable des divers partis et refléterait adéquatement l'expression de la volonté populaire. Elle contribuerait à la participation des régions aux décisions politiques nationales, les députés devenant les représentants d'une région plutôt que d'une circonscription

9. Dans le système du professeur Pelletier, 75 députés seraient élus dans des circonscriptions selon le mode majoritaire et 50 autres sièges seraient accordés à la proportionnelle régionale : R. PELLETIER, « Un nouveau mode de scrutin : pourquoi pas ? », *Le Devoir*, 19 février 2003.

10. *Rapport du Comité directeur*, op. cit., note 2, p. 34.

11. *Id.*, p. 35.

12. *Id.*, recommandation 1 : « dans une région faisant élire cinq députés, l'électeur dispose de cinq choix qu'il effectue librement à travers l'ensemble des listes présentées (sans nécessairement tenir compte de l'ordre établi par les partis). »

13. Dans le site Internet du Mouvement Démocratie nouvelle, précité, note 7, p. 6 et 7, celui-ci déclare ne pas « se prononcer sur l'un ou l'autre mode souhaitable de représentation proportionnelle », mais il prône en termes généraux une proportionnelle régionale. Le site donne par ailleurs une description des divers systèmes électoraux existant dans le monde.

locale<sup>14</sup>. Elle permettrait de continuer la relative surreprésentation à l'Assemblée nationale des régions moins peuplées, ce qui est un facteur de la représentation effective garantie par la Charte canadienne<sup>15</sup>. Et elle assurerait un meilleur lien entre le député et l'électeur : d'une part, les circonscriptions régionales élisant de 3 à 8 députés, chaque électeur devrait pouvoir trouver un député qui partage son orientation politique ; d'autre part, le fait pour les députés de représenter des régions naturelles plutôt que des circonscriptions artificielles est susceptible d'accroître la cohérence et l'efficacité de leurs interventions.

Par ailleurs, les maigres précisions données par le Comité directeur ne permettent pas de savoir dans quelle mesure le nouveau mode de scrutin va tendre à favoriser l'entrée de petits partis à l'Assemblée nationale. À cet égard, le principal facteur pertinent est certes la dimension relativement réduite des circonscriptions dans lesquelles opérerait la règle de proportionnalité. Celles qui n'éliraient que 3, 4 ou 5 députés ne permettraient pas aux partis marginaux d'être représentés. Par contre, plus de la moitié des 21 circonscriptions comporteraient 6, 7 ou 8 sièges, qui risqueraient d'être distribués à des partis multiples. De ce point de vue, la recommandation du Comité directeur se situe à mi-chemin des deux principaux projets de représentation proportionnelle qui furent élaborés pour le Québec dans le passé, sans finalement être adoptés<sup>16</sup>. Cependant, selon la solution qui serait retenue quant au seuil de représentation et quant à la méthode de distribution des restes, la même recommandation pourrait favoriser ou freiner la multiplication des partis au Parlement.

Le seuil de représentation est le pourcentage minimal du vote populaire requis pour qu'un parti ait droit d'obtenir des sièges. Il est généralement de 4 ou 5 p. 100 et il est établi par rapport au territoire dans son ensemble. Un seuil moins élevé aurait tendance à permettre l'élection de députés de partis marginaux jouissant d'un certain appui régional. Quant à la méthode d'attribution des restes, celle de « la plus forte moyenne » est la

14. Voir le *Rapport du Comité directeur*, *op. cit.*, note 2, p. 48.

15. *Renvoi : circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158.

16. Il s'agit, d'une part, de la représentation proportionnelle régionale modérée (présentée par les professeurs Vincent Lemieux et Jean Crête dès 1970 puis par les ministres Robert Burns et Marc-André Bédard en 1979 et en 1982) et, d'autre part, de la proportionnelle territoriale proposée en 1984 par la Commission de la représentation électorale. La première formule envisageait une trentaine de circonscriptions régionales comprenant de 3 à 7 députés ; la seconde, des circonscriptions pouvant comprendre jusqu'à 14 ou même 19 sièges. Voir COMMISSION DES INSTITUTIONS, *op. cit.*, note 7, p. 36-38 et 57-59.

plus répandue et elle avantage les grands partis. Elle s'oppose à la représentation proportionnelle « au plus fort reste », qui favorise les partis plus faibles<sup>17</sup>.

S'il ne laisse pas voir sa préférence envers une plus ou moins grande diversification des partis représentés à l'Assemblée nationale, le rapport du Comité directeur est toutefois clair d'un autre point de vue : le mode de scrutin qu'il propose minera une facette du parlementarisme québécois qui s'est manifestée sans interruption depuis 1867, soit le gouvernement majoritaire. En effet, même dans un contexte favorisant le bipartisme, rares ont été les gouvernements depuis 1960 qui ont recueilli plus de la moitié du vote populaire<sup>18</sup>. C'est dire qu'avec un mode de scrutin proportionnel, aussi régional et modéré soit-il, l'obtention d'une majorité de sièges par un seul parti sera improbable. Quel sera donc l'impact de la rareté des gouvernements majoritaires sur le fonctionnement des institutions politiques du Québec ?

S'il n'y a jamais eu de gouvernement minoritaire au Québec, il s'en est trouvé neuf au palier fédéral. Selon une étude publiée en 2000 par l'Institut de recherches en politiques publiques, quatre de ces gouvernements minoritaires ont été stables et viables pendant plus de deux ans en moyenne<sup>19</sup>. Or, il appert que cette relative solidité des gouvernements minoritaires dans un régime parlementaire britannique tient au pouvoir dont dispose le gouvernement de dissoudre l'assemblée élue : les députés hésitent à démettre un gouvernement, de peur de perdre eux-mêmes leur siège. De fait, la dissolution de l'assemblée suit presque automatiquement un vote de non-confiance envers le gouvernement<sup>20</sup>.

Si le Québec adopte un mode de scrutin proportionnel, les députés craindront moins les conséquences de s'attaquer à un gouvernement. D'une part, en cas de dissolution précipitée, les chances d'être réélus de la plupart d'entre eux seraient plus grandes que sous un mode majoritaire, en raison du scrutin de liste qui laisse moins de risques de tout perdre. D'autre part, la convention ou la pratique de la dissolution quasi automatique par suite

---

17. L. FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, 4e éd., Paris, Dalloz, 2001, p. 496-497 ; P. PACTET, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, 21e éd., Paris, Dalloz, 2002, p. 104-105.

18. Voir COMMISSION DES INSTITUTIONS, *op. cit.*, note 7, p. 36-38.

19. P. DOBELL, *À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire ?*, [En ligne], novembre 2000, [http://www.irpp.org].

20. Voir H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 4e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 602.

d'un vote adverse de l'assemblée aura tendance à s'assouplir dans un contexte où le gouvernement sera rarement majoritaire et homogène. Cette nouvelle donne sapera pour le Québec la relative viabilité des gouvernements minoritaires que la pratique traditionnelle canadienne a démontrée. Elle incitera à la formation de gouvernements de coalition, un phénomène auquel la culture politique canadienne s'est révélée quelque peu réfractaire<sup>21</sup>.

La recommandation du Comité directeur qui se veut prioritaire et qui consiste à adopter la proportionnelle régionale pourrait donc mettre fin au Québec à près d'un siècle et demi de gouvernements homogènes majoritaires, pour lancer la province dans une ère de gouvernements minoritaires et de coalition. Pour des motifs légitimes de représentativité démocratique, un tel changement, à l'évidence, affaiblirait le Québec. Il deviendrait difficile d'adopter des mesures radicales comme la version originale de la *Charte de la langue française* ou comme la fusion des municipalités. On voit mal l'intérêt qu'aurait cette société, qui, par la langue, la culture et les institutions, se veut distincte en Amérique du Nord, à réduire volontairement sa capacité d'action, alors même que d'autres facteurs qu'elle ne contrôle pas travaillent puissamment dans le même sens, comme la mondialisation ainsi que la dérive centralisatrice du fédéralisme canadien.

Le fait que des gouvernements forts de colorations politiques différentes se succèdent régulièrement au Québec depuis 1867 tend à confirmer la sagesse des conclusions classiques de Georges Burdeau favorables au scrutin majoritaire : ce mode de scrutin reflète avec exactitude la volonté de l'électorat, mais il s'agit d'une « exactitude par alternance » au pouvoir ; aussi, il est plus apte que la représentation proportionnelle à dégager une « volonté nationale » et à assurer l'efficacité gouvernementale<sup>22</sup>. À notre point de vue, le mode de scrutin majoritaire qui a régné jusqu'à maintenant au Québec devrait être préservé, au moins en partie. Un modèle mixte à composantes indépendantes, comme celui qui est proposé par le professeur Pelletier<sup>23</sup>, corrigerait les distorsions les plus criantes et assurerait une

---

21. Au palier fédéral canadien, plusieurs élections n'ont pas dégagé de majorité en faveur d'un parti, mais aucun gouvernement de coalition n'en est résulté. Dans des contextes semblables au sein des provinces, il y a eu recours le plus souvent à des gouvernements homogènes minoritaires, mais certains gouvernements ont été formés par des coalitions de partis. Voir L. MASSICOTTE, « Le pouvoir exécutif : la monarchie et le Conseil des ministres », dans M. TREMBLAY et autres (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, PUL, 2000, p. 279.

22. G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. V : « Les régimes politiques », 3<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 1985, p. 277-287.

23. *Supra*, note 9.

représentation plus variée des divers courants sociaux, tout en maintenant probables les épisodes réguliers de gouvernements homogènes majoritaires.

S'il faut, par contre, renoncer à cette perspective et adopter la proportionnelle régionale, il conviendrait de faciliter autant que possible la formation de gouvernements de coalition, en faisant des choix judicieux quant au seuil de représentation et à la méthode d'attribution des restes. Il serait prudent de suivre l'exemple d'un pays étranger qui possède un tel mode de scrutin et dont la stabilité gouvernementale est éprouvée. Certains pourraient penser, par exemple, que, dans un système qui entrave l'émergence d'un gouvernement homogène majoritaire et qui incite à former un gouvernement de coalition, les chances que des coalitions viables se créent sont accrues si plusieurs petits partis sont représentés à l'assemblée. En pareille hypothèse, la balkanisation de l'assemblée élue contribuerait paradoxalement au renforcement du système politique. Il semble toutefois que les pays de proportionnelle qui ont conservé un quasi-bipartisme, comme l'Allemagne, connaissent moins d'instabilité gouvernementale que ceux qui ont une « structure partisane éclatée<sup>24</sup> ».

## 1.2 Les élections à date fixe

La recommandation 5 du rapport du Comité directeur est simple et catégorique. Elle veut qu'« une loi soit adoptée fixant la date des élections au mois de mai, tous les quatre ans, à un jour déterminé par le gouvernement ». Ce thème des élections à date fixe est présenté dans un chapitre du rapport qui concerne les « changements au système politique<sup>25</sup> », parmi divers développements qui évoquent le système américain de séparation des pouvoirs. Le Comité directeur envisageait probablement de proposer pour le Québec l'adoption d'un régime présidentiel à l'américaine, ce vers quoi penchait ouvertement le ministre Charbonneau. Devant les réticences qui sont apparues notamment lors des États généraux mêmes, il s'est contenté de recommander la formation d'un groupe d'étude sur la question<sup>26</sup>.

Ainsi, les élections à date fixe que propose le rapport se tiendraient, pour l'avenir prévisible, dans le contexte du régime parlementaire britannique que connaît le Québec depuis 1867. Le rapport invoque d'ailleurs le précédent de la Colombie-Britannique<sup>27</sup>, qui a adopté en 2001 une loi fixant

24. F. ROUVILLOIS, *Droit constitutionnel : fondements et pratiques*, Paris, Flammarion, 2002, p. 318 ; voir aussi L. FAVOREU et autres, *op. cit.*, note 17, p. 497-498.

25. *Rapport du Comité directeur*, *op. cit.*, note 2, p. 38 suiv.

26. *Id.*, note 2, recommandation 8.

27. *Id.*, p. 40.

la prochaine élection au 17 mai 2005 et, par la suite, au deuxième mardi de mai tous les quatre ans<sup>28</sup>. Et la Constitution de cette province préserve expressément le pouvoir du lieutenant-gouverneur de dissoudre l'Assemblée législative<sup>29</sup>, un pouvoir qui, comme nous le verrons, est enchâssé dans la Constitution du Canada. Présumément, le législateur de la Colombie-Britannique a misé sur la convention constitutionnelle voulant que le lieutenant-gouverneur agisse selon l'avis du gouvernement en place : étant donné que le lieutenant-gouverneur ne dissout jamais l'assemblée de sa propre initiative, le maintien de son pouvoir officiel de dissolution n'empêche pas de prescrire que les élections générales se tiendront à date fixe.

Même si la loi prévoyant des élections à date fixe ne défend pas au premier ministre de la Colombie-Britannique de « conseiller » au lieutenant-gouverneur de dissoudre l'assemblée, l'intention législative manifeste devrait l'amener à renoncer à déclencher une élection générale par simple calcul électoraliste. Par contre, si le premier ministre de cette province faisait face en cours de mandat à un vote de non-confiance de la part de l'Assemblée législative, il ne pourrait normalement pas éviter de recommander la dissolution de celle-ci<sup>30</sup>. C'est dire que les élections provinciales en Colombie-Britannique seront à date fixe, mais seulement quand il n'en ira pas autrement. L'échéancier électoral prévu par la loi de cette province est d'ailleurs applicable même après une élection générale anticipée<sup>31</sup>.

La recommandation du Comité directeur à l'effet de tenir au Québec les élections en mai tous les quatre ans ne mentionne pas d'autres possibilités, mais le texte de présentation dans le rapport souligne que « la loi devra prévoir quelques cas exceptionnels », dont « le renversement du gouvernement, à la suite d'un vote de confiance »<sup>32</sup>. En pareil cas, selon le rapport, une élection anticipée serait tenue et une nouvelle période de quatre ans commencerait à courir<sup>33</sup>. À notre point de vue, la non-confiance exprimée

28. *Constitution (Fixed Election Dates) Amendment Act, 2001*, S.B.C. 2001, c. 36.

29. *Constitution Act*, R.S.B.C. 1996, c. 66, art. 23 (1).

30. La seule hypothèse où le premier ministre devrait recommander au lieutenant-gouverneur de nommer un autre que lui premier ministre, plutôt que de lui recommander de dissoudre l'Assemblée, est celle d'un vote de non-confiance survenant dans le prolongement d'une élection générale : *supra*, note 20.

31. L'élection suivante se tiendrait (toujours sous réserve d'une nouvelle dissolution inopinée) le deuxième mardi de mai de la quatrième année civile qui suit l'élection anticipée : voir *Constitution Act*, précitée, note 29, art. 23 (2).

32. *Rapport du Comité directeur*, *op. cit.*, note 2, p. 40.

33. De manière sibylline, le *Rapport du Comité directeur*, *id.*, p. 40, ajoute que, « selon certaines lois, le gouvernement renversé moins d'un an avant la date des élections peut demeurer en poste ».

par l'Assemblée nationale à l'endroit du gouvernement ne serait pas si « exceptionnelle », compte tenu du scrutin proportionnel régional qui, par hypothèse, aurait fait l'objet de la réforme prioritaire envisagée par le Comité directeur.

En d'autres termes, les élections à date fixe prônées par le rapport ont pour objet d'éliminer l'« arme stratégique dont se servent les premiers ministres à des fins politiques, purement partisans<sup>34</sup> ». Et elles doivent surtout, selon le Comité directeur, « fournir à toutes et à tous, aux groupes et aux instances du Québec, le même calendrier politique », favorisant le débat sur les programmes politiques et sur le bilan du gouvernement<sup>35</sup>. Elles ne prétendent pas empêcher la tenue d'élections précipitées inhérentes au régime parlementaire britannique. Il reste que, en prévoyant expressément une modalité de dissolution par vote de non-confiance, la loi envisagée par le Comité directeur pourrait permettre de l'activer artificiellement et d'opérer un détournement de procédure<sup>36</sup>.

Mis à part la non-confiance de l'Assemblée nationale envers le gouvernement, le rapport du Comité directeur prévoit un autre cas exceptionnel qui devrait être régi par la loi sur les élections à date fixe<sup>37</sup> : « il peut être prévu qu'en cas de décès ou d'incapacité d'agir du premier ministre, le vice-premier ministre prend la relève. Ou encore que l'Assemblée nationale est appelée à élire le nouveau chef du gouvernement. » Or, il n'existe pas de relation entre le décès ou l'incapacité du premier ministre et le déclenchement ou non d'une élection générale à l'Assemblée nationale. Lorsque le premier ministre Daniel Johnson est décédé en 1968, le caucus des députés de l'Union nationale, puis le congrès de désignation du chef du parti ont choisi son successeur<sup>38</sup>. Dans le régime parlementaire britannique, en raison de la responsabilité ministérielle, le premier ministre est issu de la majorité qui contrôle l'assemblée élue : son remplacement n'a pas à être prévu.

Prévoir l'hypothèse du décès ou de l'incapacité du premier ministre n'aurait eu d'intérêt que si le rapport avait proposé l'élection directe du premier ministre par la population. Dans le système de séparation des

34. *Rapport du Comité directeur*, *id.*, p. 40 : le Comité directeur « constate les effets pervers qui en découlent sur la santé démocratique ». Voir aussi J.-P. CHARBONNEAU, *op. cit.*, note 1, p. 3 et 29-30.

35. *Rapport du Comité directeur*, *op. cit.*, note 2, p. 40.

36. Voir, à propos de l'Allemagne, P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, 2e éd., Paris, PUF, 1997, p. 88 et 120 ; P. PACTET, *op. cit.*, note 17, p. 187-188.

37. *Rapport du Comité directeur*, *op. cit.*, note 2, p. 40.

38. H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 20, p. 378-379.

pouvoirs aux États-Unis, les élections sont à date fixe autant pour la présidence que pour les chambres du Congrès. Il faut donc prévoir le remplacement du président en cas de décès ou d'incapacité. Le fait que le rapport du Comité directeur a abordé ce thème dans sa discussion des élections à date fixe est un nouvel indice qu'il envisageait de recommander pour le Québec l'adoption du système américain et qu'il n'a retraité qu'au dernier moment. Cette retraite n'est toutefois que partielle, voire stratégique, comme nous le verrons maintenant à propos du système politique.

## 2 Le système politique

L'intérêt pour le régime présidentiel des États-Unis transparaît souvent dans le rapport du Comité directeur. Ce n'est pas de manière explicite, toutefois, que ce régime est préconisé. Le rapport procède plutôt de façon détournée, en faisant la promotion de l'élection directe du premier ministre et la critique du régime parlementaire en vigueur au Québec. Après avoir exposé l'approche du rapport relativement à ces deux pôles, nous verrons que l'adoption au Québec d'un système à l'américaine serait carrément inconstitutionnelle.

### 2.1 L'élection directe du premier ministre

Proposer l'élection directe du premier ministre par la population du Québec est synonyme de proposer l'adoption du système des États-Unis. D'une part, en effet, il est de l'essence de tout régime parlementaire que le premier ministre (ou le chef du gouvernement) tienne sa légitimité et son poste de l'assemblée des députés, plutôt que de la population directement<sup>39</sup>. Faire élire le chef du gouvernement directement par la population, c'est rejeter le régime parlementaire. Seul Israël a fait l'essai en 1992 de l'élection du premier ministre au suffrage universel direct, le même jour que celle des députés à la Knesset, mais ce « système hybride » a été abandonné dès 2001<sup>40</sup>.

D'autre part, dans les démocraties européennes qui ont un président comme chef de l'État et un autre officier comme chef de gouvernement, c'est le président et non le chef du gouvernement qui se trouve parfois élu

39. « Le seul critère du parlementarisme paraît donc être la responsabilité gouvernementale devant une assemblée élue » : P. LAUVAUX, *op. cit.*, note 36, p. 29. Le régime parlementaire est celui « dans lequel les seules élections législatives pourvoient à la désignation du personnel parlementaire et gouvernemental » : M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 3e éd., Paris, Armand Colin, 2001, p. 195. Voir aussi F. ROUVILLOIS, *op. cit.*, note 24, p. 315.

40. M. DE VILLIERS, *op. cit.*, note 39, p. 196.

directement par la population, comme en Irlande et en France<sup>41</sup>. Ces pays fonctionnent tout de même selon le mode parlementaire : leur premier ministre relève des assemblées élues et non de la population directement. C'est seulement dans le régime présidentiel à l'américaine que le chef du gouvernement, qui est en même temps le chef de l'État, est élu directement par la population.

Demander aux Québécoises et aux Québécois s'ils veulent élire directement leur premier ministre est trompeur. La réponse sera beaucoup plus positive que si leur est posée la question synonyme qui se cache derrière. C'est d'ailleurs ce qu'a révélé le processus de consultation qui a mené au rapport du Comité directeur : dans le questionnaire distribué en prévision des États généraux, 83 p. 100 des répondants ont choisi l'option d'élire le premier ministre au suffrage universel plutôt que l'option du *statu quo*<sup>42</sup> ; par contre, lors des États généraux mêmes, la question pertinente demandait de choisir entre les « règles de tradition parlementaire » et les « règles de tradition présidentielle », qui recueillirent respectivement 53 p. 100 et 47 p. 100 des voix. Cette situation rappelle l'expérience du référendum raté qu'a tenu l'Australie en 1999 pour remplacer la reine par un président : même si la population était favorable à l'abolition de la monarchie, elle a rejeté le projet soumis parce que le président devait être nommé par les chambres du Parlement plutôt qu'élus au suffrage universel<sup>43</sup>. Ne pas l'élire était tout de même parfaitement justifié, afin d'éviter de transformer le régime en un parlementarisme dualiste<sup>44</sup>.

Le document de réflexion populaire qu'avait produit le ministre Charbonneau présentait l'option présidentielle à partir du modèle états-unien de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif : « un régime présidentiel », y lisait-on, c'est un régime « de même nature que le système américain »<sup>45</sup>. C'est dans cette optique que l'élection du premier ministre du

41. Voir J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, 2e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1992, p. 67 et suiv. ; P. PACTET, *op. cit.*, note 17, p. 425 et suiv. C'est aussi le cas de l'Autriche, de la Finlande et du Portugal : M. DE VILLIERS, *op. cit.*, note 39.

42. *Rapport du Comité directeur*, *op. cit.*, note 2, p. 45.

43. Voir : P.H. LANE, « Referendum of 1999 », (1999) 10 *Australian L. J.* 749 ; L. MASSICOTTE, « Référendum australien. L'échec de la République », *Le Devoir*, 8 novembre 1999.

44. En raison de la légitimité qu'il acquiert, un président élu est susceptible d'exercer réellement ses pouvoirs, contrairement à la reine et au gouverneur général. Sur la différence entre parlementarisme dualiste et parlementarisme moniste, voir : P. LAUVAUX, *op. cit.*, note 36, p. 30 et suiv. ; L. FAVOREU et autres, *op. cit.*, note 17, p. 327-328 ; M. DE VILLIERS, *op. cit.*, note 39, p. 195.

45. J.-P. CHARBONNEAU, *op. cit.*, note 1, p. 10.

Québec au suffrage universel était envisagée. Le document du ministre prétendait que rien n'interdirait au Québec, même dans le système fédéral actuel, de remplacer le régime parlementaire britannique par un système politique à l'américaine<sup>46</sup> :

La seule contrainte inscrite à ce sujet dans la Constitution a trait à la nature monarchique de notre système politique : une réforme décidée par les Québécoises et les Québécois ne pourrait supprimer la monarchie. Par contre, on peut très bien imaginer la coexistence de la reine et de sa représentante avec un premier ministre ayant en pratique toutes les caractéristiques électives et les pouvoirs d'un président issu d'un régime présidentiel.

Aux yeux du ministre, le chef de l'État (le lieutenant-gouverneur) n'aurait pas joué de rôle véritable et le projet américain se serait réalisé par la simple substitution du titre de premier ministre à celui de président ou gouverneur. Cet assemblage baroque unique au monde ignorait la mise en garde faite par ailleurs, voulant que, « en matière de système politique, il n'y a pas de menu à la carte, à moins que l'on n'accepte de courir des risques importants pour ce qui est de la cohérence de l'ensemble de ce système<sup>47</sup> ».

Pour sa part, le rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques ne recommande pas l'adoption immédiate de la séparation des pouvoirs états-unienne, mais il continue d'en faire la promotion. On y lit ceci<sup>48</sup> :

À long terme, le Comité directeur croit que le Québec devra envisager un changement de système politique. L'élection du premier ministre au suffrage universel est l'illustration percutante du désir citoyen de participer plus activement aux processus qui mènent aux décisions qui ont des répercussions sur la vie des gens et des collectivités.

Plus loin, le rapport fait sienne la réclamation d'« une plus grande étanchéité entre l'exécutif et le législatif », d'un régime « où les pouvoirs législatif et exécutif sont distincts, autonomes et élus séparément »<sup>49</sup>. Le Comité directeur se défend toutefois de vouloir « copier un régime venant d'ailleurs » : il suggère plutôt d'« adopter un régime typiquement québécois », « un régime de type présidentiel, à l'intérieur d'une monarchie constitutionnelle ». Pour explorer une telle voie, la recommandation 8 du rapport veut que :

46. *Id.*, p. 10.

47. *Id.*, p. 10.

48. *Rapport du Comité directeur*, *op. cit.*, note 2, p. 30 ; voir aussi aux p. 31, 32 et 33.

49. *Id.*, p. 45.

[...] le gouvernement confie à un groupe indépendant de non-parlementaires, formé majoritairement de citoyennes et de citoyens, le mandat d'étudier de manière plus approfondie la pertinence et la faisabilité d'un régime qui permette aux citoyennes et aux citoyens :

D'élire le chef du gouvernement au suffrage universel, que celui-ci puisse constituer son gouvernement en nommant des ministres non nécessairement parmi les membres de l'Assemblée nationale, ces ministres ainsi que le chef du gouvernement ne faisant pas partie de cette dernière ;

Et d'élire les membres de l'Assemblée nationale au moyen de bulletins de vote distincts.

Les non-parlementaires du comité d'étude seraient « choisis en fonction de leur habileté à créer de nouveaux systèmes politiques plutôt que de leur habileté à codifier ce qui s'est fait dans le passé » et ils devraient être capables d'allier créativité et réalisme<sup>50</sup>.

Ici, le rapport du Comité directeur semble vouloir éviter qu'on lui reproche de s'aligner sur le système des États-Unis, alors que c'est exactement ce qu'il fait. La séparation des pouvoirs exécutif et législatif, par l'élection directe et à date fixe du chef du gouvernement (par opposition au chef de l'État), n'existe dans aucun pays de l'Europe occidentale. Il s'agit du régime politique des États-Unis, dans son essence même. Ce régime ne pourra jamais être « typiquement québécois » que dans certaines de ses modalités accessoires.

Or, quel est le principe fonctionnel le plus crucial de la séparation des pouvoirs à l'américaine ? Il s'agit de l'absence de droit de vie ou de mort réciproque de l'exécutif et du législatif : le président des États-Unis ne peut dissoudre les chambres élues du Congrès et ces dernières ne peuvent faire tomber le gouvernement. Plusieurs présidents américains ont dû gouverner devant des chambres dominées par leurs adversaires politiques<sup>51</sup>. Même lorsque le président et le Congrès sont d'allégeance politique identique, les blocages sont fréquents parce que ces deux pouvoirs sont indépendants. Le président des États-Unis n'est jamais sûr que les lois et les budgets qu'il désire seront votés par le Congrès. Et lorsqu'une loi est votée par le Congrès, elle peut encore faire l'objet d'un veto du président. L'histoire des États-Unis démontre que la séparation rigide des pouvoirs non seulement retarde la mise en œuvre des politiques, mais souvent empêche leur adoption. Par exemple, le président Clinton a entamé son premier mandat

50. *Id.*, p. 45.

51. Voir la liste dans C. CORBO, « Les partis politiques », dans E. ORBAN et M. FORTMANN (dir.), *Le système politique américain*, Montréal, PUM, 2001, p. 135.

avec le projet de réformer le système de santé aux États-Unis, mais il n'a pas réussi à obtenir l'appui du Congrès même lorsque celui-ci était à majorité démocrate (1993-1994)<sup>52</sup>. De fait, ce sont surtout les actions de l'État-providence, les mesures progressistes, qui sont enrayées ou diluées dans le système de séparation rigide des pouvoirs. Comme l'a écrit le professeur Louis Massicotte, une gouverne forte, avec tous ses défauts, a facilité au Canada au cours du XX<sup>e</sup> siècle « la réalisation de réformes sociales que nos voisins immédiats, dont le régime gouvernemental est souvent générateur d'immobilisme, pourraient nous envier<sup>53</sup> ». Ce système qui entrave l'État convient parfaitement bien aux États-Unis où la philosophie politique, des Pères fondateurs à la société d'aujourd'hui, veut que le meilleur gouvernement soit celui qui gouverne le moins<sup>54</sup>. Il desservirait gravement, à notre avis, une société fragile et enclavée comme le Québec. Heureusement, comme nous le verrons plus loin, il serait inconstitutionnel de l'adopter, du moins tant que le Québec fait partie du Canada.

## 2.2 La critique du régime parlementaire

Le penchant du Comité directeur en faveur du système américain s'accompagne de fortes réserves à l'endroit du parlementarisme à la britannique qui règne depuis toujours au Québec. Sur ce chapitre, la critique du Comité directeur s'attache à deux problématiques interreliées : la grande concentration du pouvoir aux mains de l'exécutif et la dévalorisation du rôle de l'Assemblée nationale et de ses députés.

En fait, le parlementarisme britannique incite à la concentration du pouvoir non seulement aux mains de l'exécutif, mais plus précisément aux mains du premier ministre, que plusieurs ont qualifié de monarque élu : le principe de la responsabilité ministérielle donne naissance à un gouvernement qui jouit de la confiance de l'assemblée élue, qui dispose du pouvoir de dissoudre cette assemblée et qui peut, en pratique, y faire passer les

52. Les « systèmes politiques comportant de multiples points de veto ont moins tendance à engendrer des changements importants. Aux États-Unis, la séparation des pouvoirs ainsi que la résistance des intérêts clés ont paralysé les tentatives de réformes du système national de santé » : A. MAIONI, citée par J. MERCIER, « L'administration publique », dans E. ORBAN et M. FORTMANN, *op. cit.*, note 51, p. 269.

53. L. MASSICOTTE, *loc. cit.*, note 21, 293.

54. É. ZOLLER, *Le droit des États-Unis*, Paris, PUF, 2001, p. 39-40. Les Pères fondateurs ont fait en sorte « que le gouvernement soit ligoté et rendu inoffensif », et encore de nos jours la « non-intervention de l'État est de règle » : M.-P. MASSIANI-FAYOLLE, *Vie politique et société américaines*, Paris, PUF, 1999, p. 24 et 98. Voir aussi : J. MERCIER, *loc. cit.*, note 52, 267 ; L. BALTHAZAR, « Les fondements de la culture politique », dans E. ORBAN et M. FORTMANN, *op. cit.*, note 51, p. 11 et 23 ; F. ROUVILLOIS, *op. cit.*, note 24, p. 256.

mesures qu'il désire ; aussi, c'est le premier ministre qui nomme et destitue les autres membres du gouvernement.

Les conséquences que le rapport du Comité directeur tire de cette concentration du pouvoir sont toutefois contestables. Elle engendrerait une « fracture », un « fossé entre gouvernants et gouvernés, d'où résulte une gouvernance autoritaire et fermée » ; et elle violerait le principe capital dans l'idéal démocratique, soit « la limitation de l'État qui doit respecter les droits humains fondamentaux »<sup>55</sup>. Pourtant, dans le Québec moderne, cette protection des « libertés des individus et des groupes contre la toute-puissance de l'État » est d'ores et déjà assurée au plus haut degré. Le gouvernement du Québec, agissant seul ou avec le concours de l'Assemblée nationale, ne peut pas aller à l'encontre des chartes québécoise et canadienne des droits, à moins d'adopter une dérogation expresse tout à fait exceptionnelle. Ces chartes sont complétées par des principes sous-jacents de la Constitution auxquels il est impossible de se soustraire. Une jurisprudence considérable et efficace s'assure du respect de tous ces droits, dans un contexte de primauté du droit et d'indépendance judiciaire.

Le pouvoir réel que possèdent les institutions démocratiques du Québec ne comprend pas celui de porter atteinte aux « droits humains fondamentaux ». La « toute-puissance de l'État » de ce point de vue, n'existe tout simplement pas. Au surplus, l'État québécois ne dispose d'aucun des pouvoirs que la Constitution a confiés en exclusivité au palier fédéral, et l'interprétation qui en est donnée par la jurisprudence accentue de manière significative la centralisation fédérative au Canada. Le pouvoir qui reste au Québec après la soustraction de ces deux catégories de limites (droits fondamentaux et compétences fédérales) est tellement réduit qu'il permet à peine d'assurer le maintien d'une société quelque peu distincte en Amérique du Nord. Chercher à le limiter davantage ne peut se justifier.

Certes, la force donnée au gouvernement du Québec par le système parlementaire traditionnel lui permettra d'adopter de temps à autre des mesures que certains jugeront autoritaires et voudraient empêcher. Cependant, ces mesures peuvent, aux yeux d'autres personnes, être parfaitement appropriées dans la poursuite du bien commun. Au surplus, le parlementarisme britannique permet d'adopter tant des politiques interventionnistes que des politiques de laisser-faire. Si la population du Québec désire que l'État s'engage moins dans la vie en société, elle n'a qu'à élire un gouvernement conservateur. Il ne convient pas de faire d'une telle tendance conjoncturelle un parcours obligé sous prétexte de contrer « la toute-puissance de l'État ».

---

55. *Rapport du Comité directeur*, op. cit., note 2, p. 804.

S'il faut s'attaquer à la concentration du pouvoir qui s'exerce au Québec, commençons par le faire là où, de loin, il est le plus fort : au palier fédéral. L'exécutif fédéral, et en définitive le premier ministre du Canada, choisit librement tous les juges des cours supérieures provinciales de première instance au Canada, tous les juges des cours fédérales, tous les juges des cours d'appel provinciales et tous les juges de la Cour suprême du Canada<sup>56</sup> ; le premier ministre fédéral contrôle au surplus le pouvoir législatif et le pouvoir gouvernemental dans les secteurs les plus importants de la vie en société. Cette concentration du pouvoir tend d'ailleurs à s'accroître avec l'interprétation centralisatrice du partage constitutionnel des compétences entre le fédéral et les provinces. Évidemment, ce n'était pas le mandat du Comité directeur de s'intéresser aux institutions démocratiques fédérales. Toutefois, le seul fait d'imaginer que c'est Ottawa qui serait forcé d'abandonner le parlementarisme britannique révèle l'ampleur du sain rééquilibrage fédératif qui pourrait en résulter et le caractère inopportun d'imposer son abandon plutôt au Québec.

À défaut d'un changement immédiat de régime politique, le Comité directeur suggère un « changement des mentalités » et exhorte le premier ministre à éviter d'« agir comme un monarque »<sup>57</sup> ; et la recommandation 4 veut que des changements volontaires soient apportés « aux relations entre les pouvoirs exécutif et législatif afin que la séparation du pouvoir entre le gouvernement et l'Assemblée nationale soit plus étanche, de façon à créer une gouvernance de type ouvert et participatif ».

L'envers de la médaille, dans la critique que fait le Comité directeur du régime parlementaire, possède, à nos yeux, plus de fondement. Il s'agit du fait que les simples députés sont dévalorisés par le système et qu'ils sont assujettis à la discipline de parti<sup>58</sup>. À vrai dire, le principe de la responsabilité ministérielle amène les députés à adopter un comportement qui ne mette pas en danger la survie du gouvernement. Cette dimension des choses a été accréditée notamment par un ancien président de l'Assemblée nationale française ; en réponse au politologue Denis Monière qui demandait s'il était soumis chez lui à la discipline de parti, M. Philippe Séguin a déclaré<sup>59</sup> :

Oui, hélas. Et le régime parlementaire est le pire ennemi du Parlement. C'est la raison pour laquelle je crois que le régime présidentiel est le seul régime moderne. Vous voyez que je ne suis pas un anti-Américain primaire. Je crois que c'est le

56. Voir H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 20, p. 804.

57. *Rapport du Comité directeur*, *op. cit.*, note 2, p. 39.

58. *Id.*, p. 39, 42 et 45.

59. *L'Action nationale*, vol. XC, n° 7, septembre 2000, p. 38.

seul régime qui permette à un parlement d'avoir sa liberté et d'être un véritable lieu de débats. Le régime parlementaire est le régime qui sert le moins le Parlement. Avec cette espèce d'idéalisation du premier ministre, cette discipline forcée et cette caricature de débats à laquelle on arrive. Forcément, ce qui vient de la majorité est mauvais pour l'opposition et l'opposition est composée d'un ramassis d'incapables, etc... Et on ne peut pas faire vivre le débat à une époque où on a besoin de tous les esprits, de toutes les idées pour tenter de trouver les réponses aux problèmes inédits auxquels on est confrontés.

Il reste que ce défaut du régime parlementaire, dans la situation particulière où se trouve le Québec en Amérique du Nord, est un prix bien raisonnable à payer pour jouir de la capacité d'adopter des mesures et de mettre en œuvre des politiques qui reflètent son identité, son caractère propre. D'ailleurs, la dévalorisation des députés québécois est relative. Il n'en tient qu'à eux de se faire valoir résolument dans leur circonscription, auprès des instances publiques, à l'intérieur de leur parti et dans leur caucus. Quant à la discipline de parti, elle pourrait être grandement assouplie dans le cadre actuel. Par exemple, le *Règlement de l'Assemblée nationale* ou la *Loi sur l'Assemblée nationale* pourrait statuer qu'une défaite en chambre n'engage pas la responsabilité du gouvernement, sauf si la question de confiance a été posée au préalable de manière explicite.

La recommandation 7 du rapport du Comité directeur se situe d'ailleurs dans cette perspective. Elle précise notamment<sup>60</sup> :

Que chaque député puisse voter sur toute question de façon à tenir compte de la volonté de ses électeurs, à l'occasion de tout débat à l'Assemblée nationale, sauf :

- a) sur présentation d'un vote de confiance à l'endroit du gouvernement. À cette fin, il devrait être reconnu que tout rejet d'un projet de loi ne constitue pas en soi un vote de non-confiance à l'égard du gouvernement ;
- b) lorsqu'il s'agit d'un projet de loi donnant suite à des engagements formels et précis, rendus publics au cours de la dernière campagne électorale générale, ces engagements étant clairement annoncés comme engageant la discipline de parti ;
- c) lorsqu'il s'agit de lois budgétaires ou financières.

Une autre proposition du Comité directeur pourrait contribuer à revaloriser le rôle de l'Assemblée nationale et de ses députés. Elle porte sur la nomination de cadres supérieurs qui, sur recommandation du premier ministre, serait approuvée par l'Assemblée nationale. Le rapport ne mentionne pas si un vote des deux tiers à l'Assemblée nationale serait requis, comme dans le cas du directeur général des élections, du protecteur du

60. Bizarrement, la recommandation 7 se conclut par un paragraphe qui répète l'essentiel de ce que nous citons, mais qui omet le point b) : *Rapport du Comité directeur, op. cit.*, note 2, p. 44 et 63-64.

citoyen et du vérificateur général. Si c'était le cas, l'efficacité du contrôle du gouvernement par les élus serait accrue. Les dirigeants qui relèvent de l'Assemblée nationale disposent de toute la marge de manœuvre requise pour critiquer le gouvernement. Le fait que le gouvernement soit du même parti que la majorité des députés n'empêche pas le contrôle parlementaire d'être efficace. La présidence de l'Assemblée nationale, ses commissions, les députés de l'opposition et la présence des médias y contribuent naturellement. Et comme la Cour suprême l'a souligné, l'intérêt des critiques contenues dans le rapport d'un vérificateur général déposé à l'assemblée électorale ne doit pas être sous-estimé : l'affaire est soumise à l'attention du public, l'opposition peut en faire un objet de débat et l'évaluation que l'opinion publique fait de la performance du gouvernement peut en être changée<sup>61</sup>.

### 2.3 L'impossibilité d'adopter un régime présidentiel

Nous avons vu que le document de réflexion populaire du ministre Charbonneau prétendait que la Constitution canadienne n'empêche pas le Québec de se donner une séparation des pouvoirs à l'américaine qui coexisterait avec la monarchie<sup>62</sup>. Le rapport du Comité directeur, pour sa part, n'aborde pas cette question. En faisant tout de même la promotion du système des États-Unis, ce rapport ouvre des perspectives qui négligent gravement les difficultés constitutionnelles en cause. À notre avis, l'adoption par le Québec d'un tel système serait inconstitutionnelle parce qu'elle contreviendrait à des principes sous-jacents de la Constitution du Canada et parce qu'elle porterait atteinte au rôle du lieutenant-gouverneur.

En ce qui concerne les principes structurels de la Constitution du Canada, nous croyons qu'ils viendraient bloquer toute tentative de doter le Québec d'un régime présidentiel, qu'il soit camouflé ou non sous l'élection du premier ministre au suffrage universel. Souvent, ces principes implicites ont été raccrochés au préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui envisage « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni<sup>63</sup> ». Une séparation rigide des pouvoirs exécutif et législatif

61. *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49.

62. Supra, note 46 et texte correspondant.

63. Ainsi, la déclaration des droits implicite et le principe de l'indépendance judiciaire ont été rattachés au préambule de 1867 : *Avis sur la législation albertaine*, [1938] R.C.S. 100 ; *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285 ; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56 ; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, 57 (ci-après cité : *SEFPO*) ; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3.

heurterait de front la lettre même de ce passage. Comme l'a souligné la Cour suprême, la convention constitutionnelle la plus fondamentale « est probablement le principe du gouvernement responsable qui est en grande partie non écrit, bien qu'il soit mentionné implicitement dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu'une de ses facettes soit formulée à l'art. 83 de cette loi<sup>64</sup> ». Dans cette affaire, le principe du gouvernement responsable était appliqué à l'Ontario. Il ne saurait donc être question de plaider que la référence à une constitution semblable à celle du Royaume-Uni ne vaut que pour le gouvernement fédéral, d'autant plus que la jurisprudence a surtout utilisé le préambule de 1867 à l'encontre des lois provinciales<sup>65</sup>.

D'une manière plus générale, la Cour suprême a émis l'opinion ferme que le pouvoir d'une législature de « modifier la constitution de sa province<sup>66</sup> » « ne comprend pas nécessairement le pouvoir de provoquer des bouleversements constitutionnels profonds par l'introduction d'institutions politiques étrangères et incompatibles avec le système canadien<sup>67</sup> ». Ces termes paraissent s'appliquer carrément à l'introduction éventuelle au Québec du système des États-Unis, et la Cour a bien précisé que la mise en garde qu'elle faisait valait même si la charge de lieutenant-gouverneur était parfaitement préservée. Il reste que ce sont les difficultés techniques associées au poste de cet administrateur royal qui constituent l'empêchement le plus fort du projet présidentiel.

Dans chaque province, la « charge » de « lieutenant-gouverneur » comme chef de l'État est pratiquement intangible : l'alinéa 41 a) de la *Loi constitutionnelle de 1982* exige l'accord unanime du fédéral et des dix provinces pour la modifier ou la remplacer. Or, la « charge » de lieutenant-gouverneur étant intangible, les pouvoirs essentiels de ce représentant de la reine le sont par la même occasion. Parmi ces pouvoirs sacro-saints se trouvent ceux qui sont au cœur du parlementarisme britannique, c'est-à-dire les pouvoirs de dissoudre l'assemblée élue et de nommer et destituer le premier ministre et les ministres. Comme l'a écrit le juge Beetz au nom de la Cour suprême<sup>68</sup> :

---

64. *SEFPO*, précité, note 63, p. 38. Voir aussi *P.G. Québec c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312, 320 ; *Renvoi : résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, 878.

65. Les affaires citées à la note 63, sauf l'affaire *Beauregard c. Canada* concernent des lois provinciales.

66. Art. 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, remplaçant le paragr. 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

67. *SEFPO*, précité, note 63, p. 47.

68. *Id.*, p. 46.

[...] il n'est pas certain, à tout le moins, qu'une province puisse toucher au pouvoir du lieutenant-gouverneur de dissoudre l'assemblée législative, ou à son pouvoir de nommer et de destituer les ministres, sans toucher de manière inconstitutionnelle à sa charge elle-même. Il se peut fort bien que le principe du gouvernement responsable puisse, dans la mesure où il est fonction de ces pouvoirs royaux importants, être en grande partie intangible.

En ce qui concerne le Québec, ces pouvoirs du lieutenant-gouverneur sont consignés dans les articles 63 et 85 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Cette situation juridique rend la séparation des pouvoirs américaine tout à fait impraticable au Québec. Dans le système des États-Unis, le chef de l'État ne peut dissoudre une chambre élue avant l'expiration de son mandat et il n'a pas à démettre les gouvernants en raison d'un vote de non-confiance de la part de la législature ; dans le système québécois, ces deux possibilités se retrouvent au cœur même des pouvoirs du lieutenant-gouverneur enchâssés dans la Constitution.

Il faut certes admettre que les pouvoirs en question du lieutenant-gouverneur, si importants soient-ils, ne sont pas exercés de son propre jugement. En vertu de conventions constitutionnelles, le lieutenant-gouverneur depuis longtemps agit invariablement selon la volonté des représentants de la population. D'une part, c'est le premier ministre dans les faits qui décide de dissoudre l'assemblée et de tenir une élection générale soit parce qu'il juge le moment opportun sur le plan politique, soit parce qu'il réagit à un vote de censure de l'assemblée. D'autre part, si un gouvernement est défait lors d'une élection générale, le choix du remplaçant est dicté par la composition de la nouvelle assemblée.

Comme le lieutenant-gouverneur, dans la pratique constitutionnelle, n'exerce pas de pouvoirs propres, on pourrait penser qu'il est possible de réformer le système sans tenir compte de cet administrateur. C'est vraisemblablement le pari qui était évoqué dans la citation que nous avons rapportée<sup>69</sup> du document de réflexion ministériel, à savoir que le lieutenant-gouverneur pourrait coexister avec un premier ministre ayant « en pratique » les caractéristiques électives et les pouvoirs d'un président issu d'un régime à l'américaine.

Cette approche pragmatique serait mise en œuvre par l'élection du premier ministre au suffrage universel, telle qu'elle est présentée dans ce document de réflexion et dans le rapport du Comité directeur. Or, une province qui ferait élire son premier ministre directement par la population

---

69. Supra, note 46 et texte correspondant.

devrait préserver le pouvoir du lieutenant-gouverneur de le nommer premier ministre (ou non) et de le démettre une fois nommé. Et le lieutenant-gouverneur, étant tenu de se diriger en fonction du principe constitutionnel du gouvernement responsable, devrait choisir le premier ministre selon le vœu de l'Assemblée nationale : la personne que la population aurait élue comme premier ministre risquerait de subir le sort du sénateur que l'Alberta a élu et que le premier ministre fédéral a refusé de nommer. Au surplus, quel que soit le gouvernement en place, il serait toujours possible que survienne un conflit politique entre ce gouvernement et l'Assemblée nationale, dont la solution devrait nécessairement passer par le lieutenant-gouverneur et par l'application des conventions constitutionnelles relatives à la responsabilité ministérielle. En particulier, un premier ministre et son gouvernement devraient démissionner dès qu'ils perdent la confiance de l'Assemblée nationale.

En fin de compte, il faut réaliser qu'il n'est tout simplement pas possible d'adopter au Québec la séparation des pouvoirs à l'américaine. Il ne serait pas possible non plus d'y parvenir *de facto*, en préservant *de jure* la charge de lieutenant-gouverneur. Une telle entreprise serait incompatible avec le principe structurel du gouvernement responsable, principe qui est enchâssé dans la Constitution du Canada.

Pour se donner le régime présidentiel évoqué dans le rapport du Comité directeur, le Québec devra convaincre ses partenaires canadiens de modifier la Constitution du Canada. Dans la mesure où la charge de lieutenant-gouverneur serait touchée, l'accord des chambres fédérales et de toutes les provinces serait requis<sup>70</sup>. Si la réforme québécoise préservait parfaitement la charge et les attributions essentielles du lieutenant-gouverneur, il faudrait tout de même obtenir l'accord des chambres fédérales et de six provinces en plus du Québec<sup>71</sup> ; une simple loi québécoise adoptée en vertu de l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne pourrait suffire, puisque les principes sous-jacents de la Constitution du Canada (y compris la responsabilité ministérielle) ne font pas partie de la « constitution » de la province<sup>72</sup>. Dans le contexte politique canadien, le succès d'une telle démarche apparaît improbable. D'abord, le lieutenant-gouverneur est le représentant de la reine aux fins provinciales et l'attachement du Canada à la monarchie reste significatif. Aussi, le Canada tient à l'égalité des provinces et à l'unité

70. Art. 41 a) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

71. *Id.*, art. 38.

72. Voir B. PELLETIER, *La modification constitutionnelle au Canada*, Scarborough, Carswell, 1996, p. 130-133 et 150-153.

du pays. Il serait surprenant qu'il donne son aval à une modification constitutionnelle dotant le Québec d'un système politique essentiellement distinct.

### 3 Les autres projets de nature constitutionnelle

Le rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques fait sur deux autres sujets des recommandations qui pourraient avoir d'importantes répercussions constitutionnelles. Il propose en effet d'accroître les moyens de la démocratie directe au Québec et de doter le Québec d'une constitution propre.

#### 3.1 Davantage de démocratie directe

L'appel au peuple par voie de référendum se retrouve dans les trois premières recommandations du rapport du Comité directeur. Dès le départ, à propos du mode de scrutin de représentation proportionnelle régionale, le rapport précise que doit être soumise au peuple la possibilité de l'« adopter par référendum et ce, avant la fin de la moitié du prochain mandat gouvernemental<sup>73</sup> ». Ensuite, aux yeux du Comité directeur, des « lois fondamentales » que la population aurait approuvées par référendum seraient « réunies dans une constitution du Québec », laquelle serait elle-même « approuvée ou amendée par une majorité de citoyennes et citoyens à l'occasion d'un référendum »<sup>74</sup>. Puis vient la recommandation 3 proposant que « soit adoptée par l'Assemblée nationale une loi reconnaissant aux citoyennes et citoyens le droit à l'initiative populaire ».

Dans l'état actuel des choses, la Loi québécoise sur la consultation populaire pourrait être utilisée à certaines des fins envisagées par le Comité directeur, puisqu'elle permet soit de poser des questions appelant un oui ou un non, soit de soumettre des projets de loi<sup>75</sup>. Cette loi réserve toutefois au gouvernement le pouvoir de décider de recourir à un référendum<sup>76</sup>, de sorte que l'initiative populaire visée par la recommandation 3 constituerait une augmentation significative des moyens de la démocratie directe au Québec.

---

73. *Rapport du Comité directeur*, op. cit., note 2, recommandation 1.

74. *Id.*, recommandation 2.

75. *Loi sur la consultation populaire*, L.R.Q., c. C-64.1, art. 8, 9 et 10.

76. *Id.*, art. 7 et 13.

Lorsqu'il discute et préconise l'introduction d'éléments de démocratie directe dans son rapport<sup>77</sup>, le Comité directeur n'indique pas clairement s'il envisage que la volonté populaire exprimée soit décisionnelle ou simplement consultative. Divers passages du rapport laissent croire toutefois qu'à ses yeux la volonté populaire doit être décisive : il parle « d'adoption de lois fondamentales par le peuple », du « peuple souverain qui dispose », du fait que les citoyens décideront eux-mêmes, de lois qui seront « adoptées ou amendées par le peuple, à l'occasion d'un référendum », de proposition approuvée par référendum qui « devient loi ». Or, ici également, la Constitution du Canada empêche d'aller aussi loin.

Le lieutenant-gouverneur fait partie du Parlement du Québec et dispose du pouvoir de sanctionner toute loi ou de refuser de le faire<sup>78</sup>. Une loi référendaire manitobaine qui permettait de contourner cette présence obligée dans le processus d'édiction des lois a été jugée inconstitutionnelle au début du xx<sup>e</sup> siècle. À cette occasion, le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres a ajouté en *obiter dictum* que, même si la Législature provinciale préservait les pouvoirs du lieutenant-gouverneur<sup>79</sup>, « it does not follow that it can create and endow with its own capacity a new legislative power not created by the Act to which it owes its own existence. » Cette mise en garde a été expressément approuvée par la Cour suprême dans l'affaire *SEFPO*<sup>80</sup> et elle peut être interprétée comme empêchant l'adoption d'un système référendaire dans lequel le vote populaire *remplacerait* le vote de l'assemblée électorale. C'est dire que seul un système référendaire consultatif est certainement constitutionnel<sup>81</sup>. Il est probable aussi que pour certaines questions l'approbation obligatoire de l'électorat soit *ajoutée* à celles de l'assemblée législative et du lieutenant-gouverneur<sup>82</sup>.

Les projets de démocratie directe dans le contexte de la réforme des institutions québécoises gagneraient à s'adapter à un tel cadre constitutionnel. Un référendum ne permet pas de proposer des amendements ni de soumettre au débat des options différentes de celle qui est présentée. Par nature, l'expression claire de la volonté populaire, même si elle ne possède techniquement qu'une valeur consultative, convaincra et saura prévaloir.

77. Voir en particulier aux pages 31, 33 et 36-38 : *Rapport du Comité directeur, op. cit.*, note 2.

78. Art. 71 et 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

79. *In re Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935, 945.

80. *SEFPO*, précité, note 63, p. 47.

81. Voir *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, 1030.

82. H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 20, p. 227-229.

Elle pourra toutefois faire l'objet d'aménagements appropriés lors de l'étude de la proposition de loi en assemblée.

### 3.2 Une constitution du Québec

Le rapport du Comité directeur souligne avec raison que le Québec devrait adopter une constitution interne, comme l'ont fait les États membres de plusieurs fédérations<sup>83</sup> : « Aux États-Unis, chacun des 50 États dispose de sa propre constitution. Il en va de même pour chacun des 22 cantons suisses, de chacun des 15 Länder allemands et de chacun des 6 États australiens. » En réalité, le Québec possède déjà sa constitution interne, sauf qu'elle n'est pas rassemblée dans un document officiel qui en porte le titre. Cette constitution du Québec comprend présentement toutes les règles d'organisation et de fonctionnement de l'État québécois qui se trouvent dans les lois formellement constitutionnelles, dans diverses lois québécoises<sup>84</sup> et dans les conventions constitutionnelles. Dans cet ensemble, il faut souligner une loi québécoise reconnue comme « quasi constitutionnelle », la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>85</sup>.

Le caractère quasi constitutionnel de la Charte québécoise des droits tient au fait qu'elle prévaut sur les autres lois québécoises et qu'elle peut rendre ces dernières invalides<sup>86</sup>. Le Québec pourrait donner le même genre de priorité à une autre de ses lois qui imposerait des exigences « de mode et de forme » à toute législation subséquente<sup>87</sup>. Il faudrait toutefois que le législateur indique clairement qu'il désire que cette loi prévale sur les lois ultérieures. La constitution du Québec dont le Comité directeur recommande l'adoption pourrait de la sorte occuper le sommet de la hiérarchie juridique québécoise et régir la teneur de toute autre loi de cette même juridiction. Il serait bon qu'elle incorpore la Partie I de la Charte québécoise, qui garantit les droits et libertés de la personne, de même que l'essentiel du droit constitutionnel interne d'ores et déjà en vigueur au Québec. Le fait que, comme l'envisage le Comité directeur, cette constitution du Québec serait approuvée par référendum accroîtrait les chances qu'elle

83. *Rapport du Comité directeur*, op. cit., note 2, p. 36.

84. Ce sont notamment la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1, la *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, et la *Loi sur l'Exécutif*, L.R.Q., c. E-18.

85. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

86. Voir par exemple *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, où la Charte québécoise a permis d'attaquer avec succès certaines dispositions de la *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11.

87. *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, 563.

reçoive dans la jurisprudence la prédominance désirée. Évidemment, en raison de la souveraineté parlementaire dont il a hérité à l'intérieur de ses domaines de compétence, et sous réserve de la Constitution du Canada, le législateur québécois pourrait toujours déroger à sa constitution interne en procédant de manière explicite — et il pourrait en définitive la modifier ou l'abroger, en tout ou en partie<sup>88</sup>. Cette dernière perspective ne doit pas faire conclure à la futilité de rassembler les normes québécoises fondamentales dans une loi quasi constitutionnelle : depuis plus d'un quart de siècle, la Charte québécoise des droits possède un tel statut et le Parlement s'est rarement permis d'y déroger ou de l'écarter.

Ce que le rapport du Comité directeur recommande d'inclure dans une constitution du Québec, ce sont les « lois fondamentales » relatives « à la forme de gouvernement, aux rapports entre les gouvernants et les gouvernés et [...] à l'organisation des institutions démocratiques »<sup>89</sup>. Des lois existent déjà sur chacun de ces thèmes au Québec, et il nous semble qu'il n'est pas opportun d'attendre d'avoir tout refait autrement pour doter le Québec de sa constitution propre. Les lois en question font consensus au Québec et même les principaux éléments de la *Charte de la langue française* pourraient y figurer avantageusement. Leur compilation dans une constitution interne du Québec pourrait se faire en quelques semaines seulement et être soumise au référendum en même temps que le nouveau mode de scrutin dont le Comité directeur juge l'adoption prioritaire. Comme nous l'avons vu, une constitution du Québec adoptée de cette façon pourrait continuer d'évoluer, elle ne serait pas intangible comme le sont plusieurs dispositions de la Constitution du Canada. La constitution du Québec — même considérée par certains comme provisoire ou inachevée — aurait alors l'immense avantage d'exister comme telle et de constituer un symbole rassembleur du peuple du Québec. Elle aurait dû d'ailleurs être adoptée depuis fort longtemps<sup>90</sup>.

Le processus plus complexe suggéré par le Comité directeur apparaît beaucoup trop lourd. Une succession de référendums portant sur des « lois fondamentales » devant s'intégrer dans une constitution du Québec elle-même soumise à un référendum n'aboutira jamais. Un mécanisme de cette nature, s'il est jugé opportun, pourrait toujours servir à réviser certains pans d'une constitution qui aurait déjà été adoptée.

88. Voir H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 20, p. 666.

89. *Rapport du Comité directeur*, *op. cit.*, note 2, recommandation 2.

90. Le projet d'adopter une constitution du Québec est périodiquement remis à l'ordre du jour depuis les années 60 : voir M. CHEVRIER, « Ou pourquoi le Québec n'a pas de constitution », *Le Devoir*, 10 avril 2000, p. A-7.

### Conclusion

Le rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques du Québec insiste beaucoup sur le désabusement de la population envers la gouverne politique, sur la désillusion et la désaffection des citoyens et des citoyennes qui souhaiteraient participer davantage à l'exercice du pouvoir. Les diverses recommandations formulées par le Comité directeur procèdent d'un tel état d'esprit et veulent faire écho au sentiment général qui s'est exprimé. Les Québécois et les Québécoises sont certes au cœur de toutes les réformes présentées dans le rapport.

L'insatisfaction de la population à l'endroit de la politique et de ses institutions n'est pas propre au Québec. Selon le rapport de 2002 des Nations Unies sur le développement humain et un sondage Gallup mené auprès de plus de 50 000 personnes, seulement 33 p. 100 des citoyens de 60 États démocratiques trouvent que leur pays est gouverné par la volonté du peuple et seulement 10 p. 100 estiment que leur gouvernement donne suite à la volonté du peuple<sup>91</sup>. La démocratie directe étant impraticable, seuls des mécanismes de démocratie semi-directe, par la voie du référendum, peuvent faire en sorte que chaque citoyen soit partie prenante à l'exercice du pouvoir — et le rapport du Comité directeur a largement exploité cette voie. Pour l'exercice ordinaire du pouvoir, les sociétés libérales doivent se transformer en démocraties représentatives où les citoyens cèdent le pas aux élus. Un sentiment de dépossession en résulte inéluctablement.

Dans le cas particulier du Québec, la morosité constatée par le Comité directeur tient aussi au blocage constitutionnel qui caractérise la vie politique depuis quelques décennies. Une importante fraction de la population n'adhère pas au système de gouvernance qui existe au Canada et au Québec et qui a été comme verrouillé lors du rapatriement de 1982. Ce ne sont pas des changements aux institutions provinciales québécoises qui vont donner à ces citoyens le pouvoir auquel ils aspirent.

La plupart des recommandations du Comité directeur sont réalisables et peuvent avoir un effet bénéfique sur la vie démocratique québécoise. Il en va ainsi des réformes concernant le mode de scrutin, les élections à date fixe, l'accroissement des moyens de démocratie directe et l'adoption d'une constitution du Québec, sous certaines des réserves que nous avons

---

91. Rapporté dans *Canadian Lawyer*, janvier 2003, p. 7.

soumises concernant leur portée constitutionnelle. En ce qui concerne, par contre, le flirt du Comité directeur avec le système présidentiel de séparation rigide des pouvoirs exécutif et législatif, nous croyons qu'il s'agit là d'un boulet qui entache la crédibilité du rapport.

Dans les domaines de plus en plus circonscrits qui sont de sa compétence, le Québec ne peut se permettre de s'empêcher d'agir sous prétexte d'accroître la parole citoyenne. Comme société uniquement distincte en Amérique du Nord, il doit conserver sa pleine capacité de gouverner dans l'intérêt général au bénéfice des générations futures. Le régime de l'État minimal obligé est incompatible avec ses besoins, actuels et éventuels. Il est difficile de comprendre qu'on puisse envisager de se handicaper de la sorte. Sur ce point, le rapport du Comité directeur est d'autant plus critiquable qu'il camoufle souvent l'aventure américaine sous l'hypothèse racoleuse d'élire le premier ministre au suffrage universel. Heureusement, comme nous l'avons montré, la Constitution du Canada rend tout à fait impossible pareille automutilation.

Ce n'est pas dire que le régime parlementaire québécois doive rester inchangé. Au contraire, nous avons vu que ses principales faiblesses, celles qui justement ont amené plusieurs à lorgner du côté des États-Unis, seraient corrigées par des mesures que recommande le Comité directeur lui-même. Ainsi, la concentration du pouvoir aux mains de l'exécutif ne pourrait que s'estomper avec la rareté des gouvernements majoritaires qu'entraînerait le changement de mode de scrutin. Et la discipline de parti, qui n'est pas inhérente au régime parlementaire, pourrait être grandement assouplie par une clarification des règles relatives aux votes de non-confiance.