

Réflexions et propositions : une réforme démocratique au Canada



À PROPOS DE CANADA 2020

Canada 2020 est le plus important groupe de réflexion indépendant et progressiste du Canada. Il cherche à redéfinir le rôle que joue le gouvernement fédéral dans l'édification du Canada moderne. Nous proposons des recherches (comme le présent document), organisons des rencontres et suscitons des conversations sur l'avenir du Canada. Canada 2020 s'est donné pour objectif d'établir une communauté de gens et d'idées qui façonneront et transformeront les gouvernements. Nous vous invitons à consulter www.canada2020.ca.

À propos de cette série de documents

Le Canada a besoin de nouvelles idées.

Et alors que nous nous dirigeons vers une année d'élection, le gouvernement fédéral sera appelé aux cours des prochaines années à faire des choix importants pour l'avenir de notre pays.

Cette collection de documents sur les politiques – publiée au printemps et en été 2014 – exposera ces choix.

Canada 2020 croit que le gouvernement fédéral peut être une force positive dans la vie des Canadiens et Canadiennes. Pour que cela se produise, il devra s'inspirer des propositions de politiques rigoureuses et basées sur des faits bien établis.

C'est exactement ce que font ces documents et leurs auteurs.

Pour vous tenir au courant des nouvelles de la collection et pour plus de contenu, comme les entrevues-vidéo et d'autres commentaires, veuillez vous rendre à www.canada2020.ca/publications et abonnez-vous à notre Liste d'envoi, suivez-nous sur Twitter, et devenez notre ami sur Facebook.

 **Suivez-nous sur Twitter:** @Canada2020 | #Can2020

 **Devenez notre ami sur Facebook:** facebook.com/Canada2020

À propos de l'auteur

Robert Asselin est directeur associé de l'École supérieure d'affaires publiques et internationales à l'Université d'Ottawa. En février dernier, il a été nommé Public Policy Scholar au Woodrow Wilson International Center for Scholars à Washington où il a résidé d'avril à juin. Robert a été rédacteur de discours du Premier ministre du Canada et du Chef de l'Opposition officielle.

Remerciements

Je voudrais remercier Matthew Mendelsohn, Mark Jarvis, Tim Barber et mon collègue David Zussman pour leurs commentaires et suggestions. Je voudrais également exprimer ma gratitude à Laura Pinkham, étudiante à l'ESAPI, ainsi qu'à Siya Hegde, stagiaire d'été au Woodrow Wilson Center à Washington.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
1. QU'EST-CE QUI NE VA PAS AVEC NOTRE DÉMOCRATIE?	5
2. RÉFORME ÉLECTORALE : VOTE PRÉFÉRENTIEL ET OBLIGATOIRE	8
3. MANDATS ÉLECTORAUX	10
4. RÉFORME INSTITUTIONNELLE	11
5. LE RÔLE DE DÉMOS DANS LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE	15
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	17

INTRODUCTION

« L'histoire de l'idée de la démocratie est curieuse; l'histoire des démocraties est énigmatique ».

PROFESSEUR DAVID HELD, LONDON SCHOOL OF ECONOMICS

Il y a plus de deux-mille trois-cents ans, Aristote parlait des vertus du *démocratie* – il disait dans *Politique* que dans une démocratie, *chaque* citoyen a un intérêt direct à y prendre part activement. Voilà une affirmation lourde de sens, qui serait assurément contestée par bon nombre de ses contemporains.

De la Grèce antique à nos jours, la *pratique* de la démocratie a été fortement critiquée. Lorsque les grands philosophes libéraux du 18^e et du 19^e siècle – Montesquieu, Rousseau, Tocqueville, Locke, et Mill – ont réfléchi à la démocratie libérale et représentative, ils avaient quelques impératifs clairs à l'esprit : mettre fin à l'absolutisme, affirmer les principes de liberté et d'égalité ainsi que celui de la primauté du droit comme principes fondamentaux et inviolables des démocraties constitutionnelles. Ils avaient la ferme conviction que l'être humain devait être libre de rechercher son propre intérêt personnel sans contrôle ou contrainte excessives exercés par la société. Aucune d'entre eux ne pensait que les démocraties libérales seraient parfaites dans leur conception ou dans leur application. Ils cherchaient d'abord et avant tout à instaurer des principes universels et des normes. Il appartiendrait ensuite aux élus de convenir de la mise en œuvre de ces principes et de normes et choisir le cadre constitutionnel approprié.

Dans les « *Federalist* » *papers* (1787), Jay, Madison et Hamilton ont décrit éloquemment les défis que représente l'élaboration d'une constitution. En 1866-1867, les pères de la Confédération qui se sont inspirés du système parlementaire britannique, ont fait deux importantes déterminations:

1. L'autorité exécutive constituerait un élément important de notre système parlementaire, et, à ce titre, une source importante de stabilité et,
2. Nos conventions constitutionnelles (la partie non-écrite de notre constitution) seraient tributaires des piliers normatifs de notre démocratie : la primauté du droit, la monarchie constitutionnelle, l'indépendance judiciaire, le fédéralisme, les droits des minorités et la souveraineté parlementaire, lesquels exerceraient les freins et contrepoids nécessaires aux pouvoirs de l'exécutif.

1

QU'EST-CE QUI NE VA PAS AVEC NOTRE DÉMOCRATIE ?

Il existe un consensus assez large au sein de ceux et celles qui observent et participent à notre vie démocratique – les journalistes, sondeurs, politologues, citoyens, et même les politiciens – à l'effet que la majorité des pays occidentaux (dont le nôtre) vivent un malaise démocratique réel.

Comme le fait remarquer Pipa Norris dans son livre *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*: « Nombre de chercheurs en politique américaine ont détecté des signaux qui illustrent une vague de mécontentement populaire et de votes de protestation (Dionne, Craig, Tolchin, Wood), ainsi qu'une méfiance enracinée à l'égard du gouvernement (Nye, Zelikow and King, Hetherington)... ». Au Canada, deux livres récents, *Democratizing the Constitution* (Aucoin, Jarvis et Turnbull) et *The Tragedy of the Commons* (Loat et McMillan) ont aussi abordé le malaise démocratique canadien. De très nombreux articles et chroniques ont également été rédigés sur le déclin de notre démocratie.

Quelle est donc la *nature* du malaise ? Et quels en sont les symptômes ?

Pour les fins de l'exercice, j'avancerai que nous faisons face à trois défis fondamentaux. Je concède que cette caractérisation est subjective et assurément contestable, mais je crois qu'elle offre un cadre de réflexion.

1. Le premier défi est celui de la *légitimité politique*. Le symptôme le plus commun, auquel se réfèrent ceux et celles qui adhèrent à la thèse du déficit démocratique, est celui du faible taux de participation électorale.
2. Le deuxième défi est *institutionnel* – principalement la manière dont nos institutions encadrent l'exercice du pouvoir dans notre système politique.

3. Le troisième défi est celui de la *confiance*. Il est causé en grande partie par des problèmes comportementaux – d'une part par les tactiques politiques auxquelles ont recours les partis politiques pour gagner des élections (publicité négative, « wedge politics » et attaques personnelles), et de l'autre, par un désintéressement et un cynisme évident au sein de la population.

Ces critiques ne sont certainement pas nouvelles. Mais se sont-elles intensifiées ?

Je prétends que oui.

Nous ne devons pas concevoir le malaise démocratique comme un concept théorique abstrait réservé à quelques académiques et journalistes. Les conséquences sont réelles et concrètes, dans la vie de tous les jours.

Les décisions qui sont prises par nos dirigeants politiques ont un effet réel sur notre qualité de vie. Quand le processus démocratique menant aux décisions est insatisfaisant ou incomplet, quand les débats n'ont pas lieu, c'est toute la population qui en subit les conséquences. Si nous prenons de mauvaises décisions aujourd'hui, c'est notre prospérité et notre qualité de vie qui en souffriront demain.

Au cours des récentes années, les politologues ont émis diverses hypothèses sur l'impact du déficit démocratique et sur ce qu'il signifie et sous-tend pour l'avenir de la démocratie. Le mot déficit est important. Il suppose qu'il existe un déséquilibre entre la performance démocratique perçue de l'État et les attentes des citoyens. Ces attentes sont-elles raisonnables ? Atteignables ? Cela n'est pas facile à déterminer.

Compte tenu de tout ce qui entre en jeu –l'opinion publique, la culture politique, les comportements politiques, la gouvernance démocratique, la psychologie politique, la communication politique, la formulation des politiques – l'exercice même de convenir d'une conceptualisation normative du déficit démocratique n'est pas aisé.

Commençons par une observation évidente : il n'existe pas de panacée. Des réformes institutionnelles à elles seules ne seront pas suffisantes. Notre politique est largement dictée par les comportements et par notre culture politique. J'offrirai quelques réflexions à ce chapitre en fin de document.

Dans une démocratie, les gouvernements n'ont pas un pouvoir absolu. Ils évoluent dans un contexte constitutionnel, juridique, politique et fiscal. Ils font face à des contraintes.

Toute tentative de réforme démocratique doit viser à que le niveau de confiance des citoyens soit suffisante pour assurer la légitimité des institutions démocratiques. Comment sait-on quand c'est effectivement le cas ? Il s'agit assurément d'une question qualitative.

La confiance n'est pas non plus un produit exclusif du design institutionnel ou constitutionnel. Rien ne prouve, par exemple, que les systèmes présidentiels soient plus enclins à garantir la confiance des citoyens que les systèmes parlementaires. Les Américains sont aussi critiques de leurs élus que ne le sont les Canadiens à propos des leurs. En réalité, le système américain est souvent idéalisé comme étant le modèle de démocratie représentative. Pourtant, les Américains sont aussi désillusionnés. Le taux d'approbation du Congrès est inférieur à vingt pour cent depuis des années.

Il ne faut pas croire que les institutions ne peuvent pas, et ne devraient pas, être réformées. Mais il faut aussi éviter de tomber dans un certain angélisme. La politique n'est pas un concours socratique qui fera ressortir le plus vertueux des acteurs politiques. La finalité de la politique consiste principalement à gagner, et non à avoir raison. C'est une réalité incontestable.

Par conséquent, il est essentiel d'avoir des cibles réalisables.

Commençons par le défi de la légitimité politique. Depuis l'année 2000, le taux de participation aux élections fédérales a été de façon soutenue inférieur à 62 pour cent, sauf pour l'élection de 2006.

ÉLECTIONS FÉDÉRALES (CANADA)

Tableau 1 : Parlementaire

ANNÉE	PARTICIPATION %	VOTE TOTAL	INSCRIPTION	PARTICIPATION DE LA PAV* %	POPULATION EN ÂGE DE VOTER	POPULATION	VOTES NULS %	VOTE OBLIGATOIRE
2011	61,41	14 720 580	23 971 740	53,79	27 368 468	34 030 589	-	NO
2008	59,52	13 929 093	23 401 064	53,59	25 993 117	33 212 696	0,70	NO
2006	64,94	14 815 680	22 812 683	58,39	25 374 410	32 805 041	0,60	NO
2004	60,91	13 683 570	22 466 621	55,28	24 751 763	32 207 113	0,90	NO
2000	61,18	12 997 185	21 243 473	54,64	23 786 167	31 213 580	1,10	NO
1997	67,00	13 174 698	19 663 478	57,06	23 088 803	30 785 070	1,44	NO
1993	69,64	13 863 135	19 906 796	63,87	21 705 750	28 941 000	1,40	NO

Source : International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

* PAV = Population en âge de voter

Lors de l'élection ontarienne de 2012, moins de la moitié des électeurs inscrits se sont prévalu de leur droit de vote.

Au cours de la dernière décennie, élection après élection, deux Canadiens sur cinq ne se sont pas allés voter. Le cynisme et la démobilisation ont atteint des niveaux inquiétants.

Comme l'a fait remarquer récemment le chroniqueur de Postmedia, Andrew Coyne, « Dans ce pays, les gouvernements majoritaires sont maintenant formés avec l'appui d'à peine un citoyen adulte sur cinq — environ la même proportion que les gouvernements élus d'il y a un siècle, alors que les femmes n'avaient pas le droit de vote. En bref, nous faisons face à une crise de la légitimité démocratique » (National Post, 15 mai, 2014).

À l'instar de plusieurs pays occidentaux, il existe un fossé grandissant entre les élus et les citoyens. L'incarnation de notre souveraineté collective – notre parlement – a perdu de sa pertinence et s'est transformé en théâtre d'une discorde partisane excessive.

La couverture médias de la politique est devenue une perpétuelle course, animée par des sondeurs, sous le regard de nombreux journalistes talentueux à la recherche du « clip » de huit secondes pour leurs reportages, laissant très peu de place pour des analyses sérieuses.

L'intégrité et la corruption constituent un problème constant, comme dans tous les autres pays d'ailleurs. Le Canada n'est sûrement pas le pire des pays dans les différents classements; en revanche, les scandales des dernières années ont contribué à éroder la confiance du public.

Mais il y a aussi une autre réalité : les citoyens sont devenus trop cyniques et désengagés. Et les politiciens vivent trop confortablement dans le statu quo.

Ce n'est pas un problème facile à résoudre.

De nombreux critiques de notre système électoral ont fait valoir que le système uninominal à un tour a eu pour conséquence de défavoriser la participation des électeurs. Les deux critiques les plus fréquentes sont : 1) un vote singulier ne changera pas les résultats lorsqu'on sait d'avance qui va gagner dans une circonscription ou une région; 2) les gouvernements – même largement majoritaires – sont élus par moins de 50 pour cent des suffrages exprimés (souvent environ 35 pour cent au Canada), ce qui n'est pas démocratique.

2

RÉFORME ÉLECTORALE : VOTE PRÉFÉRENTIEL ET OBLIGATOIRE

Bien que j'aie mes doutes quant à l'efficacité du système de représentation proportionnelle au Canada, je conviens que notre système uninominal à un tour pose un problème de légitimité politique. L'adoption du *vote préférentiel* (VP) constituerait un compromis acceptable en vertu duquel les électeurs classeraient par ordre de préférence leurs choix et le gagnant dans chaque circonscription aurait besoin de remporter plus de 50 pour cent des suffrages.

L'idée est assez simple : si aucun des candidats n'est le premier choix de plus de la moitié des électeurs, les votes du candidat éliminé sont recomptés et affectés aux candidats restants qui se sont classés à la suite selon l'ordre de préférence de chaque bulletin de vote. Si cela ne fait pas en sorte que l'un des candidats devient majoritaire, on procède à une autre ronde de redistribution.

Le système assurerait que le candidat gagnant dans chaque circonscription obtienne 50 pour cent plus un des votes. Cela renforcerait la légitimité démocratique du gouvernement.

POURQUOI PAS LE VOTE OBLIGATOIRE ?

Changer notre système électoral pourrait avoir pour effet d'améliorer la légitimité démocratique, mais rien ne nous assure qu'il engendrerait une plus forte participation des électeurs.

De nombreux pays – en fait trente, dont le Brésil, la Belgique et l'Argentine – ont instauré le vote obligatoire. L'Australie a instauré le vote obligatoire en ... 1924 !

Dans tous ces pays, mais surtout en Australie, on a observé que le vote obligatoire a permis un niveau très élevé de participation électorale et des changements positifs de la culture politique.

PARTICIPATION ÉLECTORALE EN AUSTRALIE

Tableau 2 : Parlementaire

ANNÉE	PARTICIPATION %	VOTE TOTAL	INSCRIPTION	PARTICIPATION DE LA PAV* %	POPULATION EN ÂGE DE VOTER	POPULATION	VOTES NULS %	VOTE OBLIGATOIRE
2013	93,23	13 726 070	1 4722 754	79,67	17 048 864	22 262 501	5,91	Oui
2010	93,22	13 131 667	14 086 869	81,02	16 208 479	21 515 754	5,60	Oui
2007	94,76	12 931 460	13 646 539	82,38	15 696 515	20 434 176	3,95	Oui
2004	94,32	12 354 983	13 098 461	82,37	14 999 498	19 913 144	5,18	Oui
2001	94,85	12 054 664	12 708 837	84,20	14 316 998	19 294 257	4,82	Oui
1998	94,99	11 545 132	12 154 050	82,24	14 039 112	18 750 982	3,78	Oui
1996	95,77	11 243 941	11 740 568	82,99	13 547 920	18 308 000	3,20	Oui
1993	95,75	10 900 861	11 384 638	83,43	13 065 440	17 656 000	2,97	Oui
1990	95,31	10 225 800	10 728 435	82,09	12 457 450	17 065 000	3,19	Oui
1987	93,84	9 715 428	10 353 213	84,14	11 546 730	16 263 000	4,94	Oui
1984	94,19	9 293 021	9 866 266	84,20	11 036 240	15 544 000	6,34	Oui
1983	94,64	8 870 174	9 372 064	81,24	10 919 090	15 379 000	2,09	Oui

Source : International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Il n'y a pas de raison de conclure que ce qui a réussi dans d'autres pays ne réussisse pas au Canada. Encore une fois, il n'est pas nécessaire de réinventer la roue. D'autres pays sont passés par là.

À l'instar d'organismes qui encadrent la tenue d'élections dans divers pays, Élections Canada assumerait la responsabilité de s'assurer que les citoyens exercent leur obligation légale de voter et aurait le pouvoir d'imposer une amende symbolique (20 \$ en Australie) à ceux qui ne votent pas. Il existe généralement des dispositions (voyage, maladie, objections religieuses) en vertu desquelles des citoyens peuvent justifier leur décision de ne pas voter.

Dans la majorité des pays où le vote obligatoire est en place, « l'obligation » des citoyens consiste à se rendre dans l'urne. L'option « aucun des candidats » est aussi disponible.

Alors, pourquoi le vote obligatoire ?

En somme, cela nous renvoie à la façon dont nous percevons le rôle de l'État dans une société et le genre de culture politique dans laquelle nous voulons vivre. D'une part, il y a le point de vue « hobbesien » selon lequel l'État est là pour protéger ses citoyens contre les abus et assurer le respect des droits individuels. D'autre part, il existe une vision plus idéaliste de l'État qui devient le facilitateur pour la réalisation d'une collectivité démocratique.

Si, comme l'a dit Aristote, dans une démocratie *chaque* citoyen a intérêt à y prendre part, nous avons une obligation à titre de concitoyens de remplir cette promesse, de s'engager et de faire de notre démocratie un vrai contrat social. Un acte commun de citoyenneté qui nous lie les uns aux autres. Voter tous les quatre ans est vraiment le moins que l'on puisse faire pour y parvenir.

Je ne prétendrai pas que le vote obligatoire ne mène pas à un certain débat philosophique.

Est-il moralement acceptable de forcer un citoyen à voter ? Cela n'outrepasse-t-il pas son droit individuel en tant que citoyen ? L'obligation est-elle compatible avec notre Charte des droits et libertés ?

Pour les libéraux, les droits individuels ne sont pas facilement réconciliables avec l'idée d'obligation envers une communauté politique.

Si nous concevons le vote comme étant un droit, et comme un droit individuel seulement, il devient alors plus difficile d'être en faveur du vote obligatoire. Il faut se demander si au-delà du droit individuel, il n'y a pas une volonté d'un certain engagement collectif – un devoir de citoyenneté. C'est ce sur lequel se sont entendus les Australiens et d'autres nations.

Nul doute que le vote obligatoire doit être compatible avec la Charte des droits et libertés avant d'adopter une telle politique au niveau fédéral. De plus, la mise en œuvre d'une telle loi exigerait d'accorder plus de ressources à Élections Canada afin d'assurer que les gens qui sont malades ou qui ont des incapacités, ou qui sont sans abri, hospitalisés, qui résident à l'étranger, qui sont analphabètes puissent exercer leur droit de vote. L'Australie est un excellent modèle à suivre à cet égard.

Il y a probablement d'autres considérations à examiner. Mais le vote obligatoire est tout de même une politique que nous devons considérer sérieusement.

3

MANDATS ÉLECTORAUX

La légitimité démocratique ne résulte pas uniquement de l'augmentation de la participation au sein d'une démocratie. Elle doit s'accompagner d'une *meilleure* imputabilité alors que le gouvernement est au pouvoir – autrement dit, en améliorant la manière dont les mandats électoraux sont exécutés.

L'imputabilité constitue l'un des principes fondamentaux de notre démocratie. Nous attendons de nos élus qu'ils soient responsables de leurs actes et décisions alors qu'ils sont en poste.

La partie non-écrite de notre constitution est faite d'importantes conventions à cet égard. La plus importante veut que notre système fonctionne en vertu de la doctrine du « gouvernement responsable », qui exige que pour gouverner, le gouvernement doit jouir de la confiance de la Chambre des Communes. Pour que cette doctrine puisse fonctionner, le gouvernement doit respecter une autre convention – la responsabilité ministérielle – qui exige des ministres qu'ils acceptent d'être imputables devant la Chambre.

Cela signifie, entre autre, de répondre aux questions de la Chambre (ainsi qu'à celles des comités parlementaires). Le problème, c'est que souvent ces conventions sont ignorées par l'exécutif – notamment le premier ministre et son Cabinet – comme nous l'avons vu lors de la crise de la prorogation de 2008 ou par les nombreux exemples récents.

Contrairement à toutes sortes de faussetés qui ont été véhiculées au cours des dernières années, le premier ministre n'est pas élu directement par les citoyens. Le chef du parti avec le plus de sièges est invité à former le gouvernement et doit pouvoir compter sur la confiance de la Chambre des Communes. En d'autres termes, seule la Chambre est élue, et à ce titre, est l'unique tribunaire de notre souveraineté collective. Notre système ne fonctionne que si cela est bien compris et accepté par tous.

Dans leur dernier et excellent ouvrage, « *Democratizing our Constitution* » Peter Aucoin, Mark Jarvis et Lori Turnbull ont argumenté que pour restaurer l'imputabilité dans notre système politique, nous devrions codifier nos conventions constitutionnelles. Cela ne serait probablement pas nuisible, mais entreprendre une réforme constitutionnelle constitue-t-il le meilleur moyen de procéder ? Est-ce le seul moyen d'atteindre une meilleure imputabilité de l'exécutif ? Les tribunaux seront-ils vraiment en mesure de faire appliquer ces conventions écrites ? Comment ?

Je partage certainement l'objectif : nous avons (vraiment) besoin d'une plus meilleure surveillance législative (*legislative oversight*) sur l'autorité exécutive du gouvernement. À mon avis, certains éléments de réforme institutionnelle sont à prescrire.

4

RÉFORME INSTITUTIONNELLE

Les gens oublient souvent à quel point la démocratie représentative est jeune par rapport à l'histoire de l'humanité. Les humains ont commencé à écrire il y a plus de trois mille ans. La démocratie représentative n'est vieille que de quelques siècles.

Certains diront que la démocratie parlementaire est née en 1215, lorsque le roi John a été forcé de convenir que la Magna Carta, la « grande charte » des droits légaux qui insistait pour qu'il écoute et suive les conseils des barons. Le premier usage officiel connu du terme parlement remonte à 1236. Il décrivait les réunions consultatives du monarque anglais avec un grand groupe de nobles (les comtes et les barons), et les prélats (les évêques et les abbés). Le mot parlement signifie un événement organisé pour parler et discuter de choses, du mot français « parler ».

Notre Chambre des Communes a trois fonctions importantes :

- Examiner et contester l'action gouvernementale (examen minutieux)
- Débattre et légiférer (législation).
- Permettre au gouvernement d'augmenter les impôts et d'engager les fonds publics

Le problème n'est pas tant dans le fait que le législatif soit dépourvu de pouvoirs – il réside plutôt dans le fait qu'il n'exécute pas ses fonctions convenablement.

Pourquoi ? Il n'y a pas de réponses faciles. Cela s'explique en partie par le fait qu'il n'utilise pas adéquatement et efficacement les mécanismes dont il dispose. Il ne fait pas de doute qu'au cours des dernières années, les législateurs ont laissé l'exécutif l'ignorer comme jamais.

Les députés d'arrière banc et ceux de l'opposition disposent d'outils pour jouer un rôle important dans notre système politique.

Je suis d'avis que nous pouvons renforcer davantage le rôle du législatif de quatre façons:

Fournir aux comités parlementaires les moyens de s'acquitter de leurs tâches

Il y a plusieurs raisons qui expliquent que les comités de la Chambre n'aient pas été utilisés efficacement.

La première, c'est que pour beaucoup de députés, le travail législatif est secondaire au travail de comté. Les comités parlementaires ne leur offrent pas beaucoup de visibilité. Les incitatifs politiques ne sont pas là. Il y a aussi une contrainte de temps bien réelle. Les députés doivent passer du temps dans leur comté, et voyagent souvent de longues distances dans leurs circonscriptions et pour se rendre à Ottawa.

La deuxième, c'est qu'il leur manque parfois les connaissances et l'information nécessaire pour bien questionner les ministres et hauts responsables qui comparaissent devant eux. Ils ne peuvent compter que sur un chercheur de la Bibliothèque du Parlement pour obtenir des notes d'information sur des projets de lois et enjeux complexes. Les députés n'ont souvent qu'un adjoint législatif, sous-payé, et travaillant dans des conditions très difficiles.

La troisième, c'est le manque d'indépendance des députés au sein des comités. Les députés qui siègent du côté gouvernemental prennent trop souvent leurs commandes du Bureau du Premier ministre (BPM) ou du whip. On leur dit quelle position adopter – et pire – ce qu'ils doivent dire et comment ils doivent se comporter en comité. C'est souvent la même chose pour les partis d'opposition.

Je crois que c'est à ce chapitre que nous avons le plus à apprendre du système américain. Bien sûr, il faut être prudent dans la comparaison. Le système américain est fondamentalement différent du nôtre – le législatif est complètement séparé et distinct de l'exécutif. Mais il y a deux forces dans le système américain sur lesquels nous pourrions nous inspirer.

D'abord, établir une forme d'indépendance législative. Dans notre système parlementaire, les députés ne sont pas des agents libres. Ils sont élus sous la bannière de leur parti et, à ce titre, ils doivent être loyaux à ses positions, à ses valeurs, etc. Cela ne devrait toutefois pas signifier une abdication totale de leurs prérogatives de député et de législateur. Si les députés ne sont là que comme courroie de transmission de leur chef, pourquoi s'embarrasser d'élire des députés ?

Si nous voulons que les députés remplissent leur rôle et qu'ils exigent de l'exécutif qu'il rende des comptes, nous devons leur donner les moyens de le faire. Si le Parlement est important et que les ministres peuvent embaucher plus de 20 employés, pourquoi acceptons-nous que les députés ne puissent embaucher qu'un seul adjoint législatif? Mais surtout, pourquoi n'accordons-nous pas plus de ressources aux comités pour remplir vraiment leur mandat? Aux États-Unis, pour les aider à effectuer leurs travaux, la majorité des comités du Congrès et du Sénat peut compter sur plus de vingt-cinq chercheurs/professionnels non partisans et rémunérés, en majorité détenteurs de doctorats et spécialistes de leur domaine. Je ne prétends pas que nous ayons besoin de vingt-cinq chercheurs par comité. Mais nous pouvons sûrement faire mieux.

Relâcher la ligne de parti

Comme je l'ai déjà mentionné, une logique indéniable sous-tend l'observation et l'exécution de la ligne de parti dans notre système démocratique. Pour réaliser leur mandat électoral, les gouvernements doivent avoir la confiance de la Chambre. Sur les projets de loi sur le budget et les articles qui requièrent la confiance de la Chambre, il est normal que la ligne de parti soit observée. Il n'y aurait plus de cohérence au sein des divers partis et aucune stabilité dans notre système politique. Les gouvernements tomberaient à tout moment.

Le problème auquel nous faisons face est que nous avons poussé cette logique à l'extrême. Les députés se sentent impuissants individuellement parce que leur voix – et la voix de leurs commettants – ne sont pas entendues en Chambre. Les votes sont toujours des votes partisans, à la seule exception des projets de loi émanant d'un député (même à ce chapitre, la pratique n'est pas cohérente). Pour tous les votes qui n'impliquent pas la confiance de la chambre, les députés devraient pouvoir voter librement.

L'essence même du parlement – *parler* – se perd. Notre débat démocratique ne peut être fort dans ce pays que si nos élus ne peuvent s'exprimer et débattre librement des enjeux d'importance nationale. Parallèlement, les députés doivent aussi rehausser le niveau du débat.

Au cours des dernières années, de nombreux commentateurs ont fait remarquer que notre politique est devenue « partisane ». La partisanerie constitue un élément essentiel de notre politique et de nos institutions démocratiques. C'est probablement la chose la plus normale au sein d'un Parlement. En tant que député, vous êtes élus sous la bannière d'un parti politique qui croit en certaines idées et s'oppose à d'autres.

Lorsque la Chambre des Communes de la Grande-Bretagne a été détruite après un raid durant la Seconde Guerre mondiale (1941), Churchill a insisté pour qu'elle soit reconstruite sous forme oblongue – afin que l'opposition fasse face au gouvernement. Il était d'avis qu'un demi-cercle (hémicycle) ne ferait pas justice à la nature du débat parlementaire. Il croyait que cela donnerait naissance aux « théoriciens politiques » et tuerait la politique de partis. Il tenait à ce que dans la chambre, le chef de l'opposition se trouve en face du premier ministre.

Nous nous attendons à ce que l'opposition *s'oppose* au gouvernement. Nous la désignons même comme étant la Loyale Opposition de Sa Majesté. Nous offrons une résidence officielle (Stornoway) au chef de l'opposition officielle. Notre système est fondé sur la partisanerie.

Le problème n'est pas la partisanerie en tant que concept, mais la manière dont elle se pratique ou se manifeste au quotidien.

Réforme de la Période de questions

Il n'existe pas de meilleur exemple pour illustrer cela que la Période de questions. C'est un spectacle désolant.

Les ministres ne répondent pas aux questions qui leur sont directement adressées. Des ministres ou secrétaires parlementaires sont désignés pour répondre aux questions sur des sujets controversés et, généralement, ils ne répondent pas à la question et préfèrent se lancer dans des attaques ridicules. L'opposition n'est pas sans blâme non plus. Elle tente désespérément d'attirer l'attention des médias. Tous les moyens sont bons. Le chroniqueur de MacLean's, Paul Wells a écrit dans l'un de ses livres que lorsqu'il était chef de l'opposition officielle, Stephen Harper obligeait ses députés à se rendre à son bureau tous les matins pour réciter et pratiquer leurs questions devant lui.

Aucune réforme institutionnelle n'interdira le comportement enfantin et juvénile en Chambre. Mais il nous restaurer le concept d'imputabilité.

Le présent document propose une réforme en trois points :

1. Allonger la durée des questions et des réponses à 90 secondes (des 45 secondes qu'elles durent en ce moment) de manière à favoriser les questions et réponses plus élaborées.
2. Instituer une Période de questions au premier ministre une fois par semaine basé sur le modèle britannique. Cela permettrait au premier ministre de répondre à un plus grand nombre de questions de la part des députés de tous les partis (pas seulement des chefs de parti).
3. Un rôle d'arbitre plus contraignant du Président de la Chambre. Par exemple, le président pourrait refuser de reconnaître des députés (y compris des ministres) en vertu d'un code plus strict au niveau du décorum et de règles précises. Le Président pourrait obliger les ministres à répondre aux questions et pourrait imposer des sanctions aux députés et ministres délinquants, allant même jusqu'à les renvoyer de la Chambre (comme au R.-U.).

Je ne prétends pas que ces propositions à elles seules régleront tout. Il me semble cependant que le statu quo est inacceptable.

Réforme du sénat

Il y a eu beaucoup de débats récemment sur ce que nous devrions faire du sénat.

La question centrale qui devrait guider notre réflexion m'apparaît assez simple : le sénat sert-il toujours un objectif légitime et utile dans notre système politique ?

Nombreux sont ceux qui pensent que non. Ils diront que parce que les sénateurs ne sont pas élus, le sénat ne rencontre pas le test de la légitimité démocratique du 21^e siècle.

D'autres diront que oui, mais à la condition qu'il soit profondément réformé. Les propositions de réforme ont été nombreuses au cours des années, allant du sénat élu aux sénateurs nommés par les provinces, la plupart mettant l'accent sur l'élection des sénateurs au lieu de la nomination.

Dans un jugement fort attendu, la Cour suprême a statué en mai ce que nous savions déjà : il n'y a pas raccourci constitutionnel permettant l'abolition du sénat ou la modification du processus de nomination des sénateurs. La seule possibilité est d'adopter un amendement constitutionnel officiel qui exige l'appui d'au moins une majorité de provinces représentant 50 pour cent de la population canadienne (règle du 7/50).

En somme, la réforme ou l'abolition du sénat n'est pas impossible, mais elle exigerait de longues négociations constitutionnelles avec les provinces. On n'a qu'à penser aux rondes constitutionnelles de Meech et de Charlottetown et se demander si l'appétit est là. Rien ne garantit qu'un Premier ministre canadien serait en mesure de convaincre une majorité de provinces.

Le Premier ministre du Québec, Philippe Couillard, a déjà déclaré publiquement qu'il n'envisagerait même pas de discuter de réforme du sénat avant que la question du Québec ne soit discutée et résolue.

Que faire alors ?

Il existe des moyens d'améliorer le Sénat sans emprunter la voie constitutionnelle.

L'un des principaux problèmes est que le sénat est un moyen facile pour les premiers ministres de récompenser des fidèles de leur parti. Il y a eu bien sûr au fil des ans d'excellentes nominations. Des gens exceptionnels ont servi avec distinction au Sénat.

Il est cependant juste de dire que les nominations fondées sur le mérite n'ont pas constitué la règle d'or et ont mené à une chambre encore plus partisane. Pour que le sénat puisse exercer convenablement sa fonction de chambre de réflexion, le processus de nomination doit changer. Nous devons faire en sorte que les nominations de sénateurs soient fondées sur le mérite, et non en fonction de critères partisans.

Voici une proposition : un nouveau comité consultatif non partisan pourrait être constitué pour recommander au premier ministre des nominations fondées sur le mérite. Le comité consultatif serait constitué d'un représentant par province et territoire (13 personnes) et ses membres proviendraient de tous les horizons. La Colombie-Britannique a adopté un processus semblable il y a quelques années lorsqu'une assemblée citoyenne a été constituée.

Mais au lieu d'être choisi au hasard, les membres de ce comité seraient choisis par un Comité ad hoc de la Chambre des Communes. Il n'y aurait pas d'affiliation partisane. Les membres du comité seraient nommés pour trois ans et leur mandat ne serait pas renouvelable. Le comité proposerait une liste de candidats au premier ministre à chaque fois qu'il y a un siège à combler. Et pour se confirmer à l'esprit du jugement de la Cour suprême, le premier ministre aurait le dernier mot sur les nominations.

Ce n'est là qu'une proposition. Il existe peut-être des moyens plus simples de procéder. Le principe est de définir un processus non partisan juste et qui mène à de bonnes nominations. Une nomenclature de critères pourrait être remise aux membres du comité et comprendre certaines caractéristiques que les candidats devraient posséder, par exemple leur service au sein de leur communauté, les réalisations professionnelles et personnelles, etc.

En fin de compte, tout le monde profitera d'un processus amélioré de nomination et d'un sénat moins partisan.

5

LE RÔLE DE DÉMOS DANS LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

Il serait erroné de blâmer uniquement les politiciens ou les institutions lorsqu'il s'agit de réforme démocratique. Nous avons les politiciens que nous élisons, et nous avons les institutions que nous choisissons. Une démocratie est à l'image de ce que ses citoyens en font.

Des universitaires de renom ont écrit que nous étions déjà à l'ère post-politique. Ils prétendent que les gouvernements sont devenus impuissants en cette ère de gouvernance mondialisée.

D'autres ont fait remarquer que nous vivons dans une société individualiste. Les institutions qui ont différentes missions – des Nations Unies jusqu'à l'Église catholique en passant par les banques privées, les hôpitaux et les écoles – vivent toutes une crise de confiance. Nous voyons des pays au bord de la faillite.

Cynisme, fatigue, désillusion sont des mots souvent utilisés pour décrire l'état de notre politique. Chaque semaine, les journaux et les bulletins d'informations sont remplis d'histoires de corruption, de mauvaise gestion et de gaspillage de fonds publics.

En présentant des reportages de 120 secondes qui mettent l'accent surtout sur les controverses, les médias ne font qu'exacerber les sentiments négatifs que les gens ressentent envers la classe politique. Les salles de nouvelles sont devenues des chaînes de production. Les réseaux de nouvelles continues imposent aux journalistes des heures de tombée ridicules. On peut lire une foule de manchettes qui attirent l'attention, mais moins d'analyses rigoureuses.

Parce que la politique est devenue pour trop de gens un jeu partisan – et parce qu'elle est couverte ainsi – moins de gens s'y intéressent.

Pour les acteurs politiques, il est devenu trop facile de se draper dans une rhétorique ultra partisane, évitant ainsi tout débat politique sérieux. Les publicités négatives et les « clips » mordants apparaissent beaucoup plus efficaces que de longues explications. Il n'est donc plus nécessaire de se livrer à un débat de fond sur les changements climatiques ou les politiques économiques. Tout le monde y perd.

Il y a un effet boule de neige. Jadis une profession noble, la politique n'attire plus les meilleurs éléments de notre société. Bien que de nombreuses personnes exceptionnelles se lancent en politique, il devient de plus en plus difficile d'attirer des gens qui sont au sommet de leur carrière. Ceux qui réussissent et qui durent sont pour la plupart des politiciens professionnels.

La démocratie représentative n'a jamais été parfaite. Et elle ne se limite à aller voter une fois à tous les quatre ans. Dans une démocratie, les citoyens ont des responsabilités importantes.

Lorsque notre politique est malade, nous nous faisons des illusions si nous pensons que cela n'aura aucun effet sur notre vie quotidienne. Les mauvais gouvernements ne sont pas le fait du hasard.

La tendance est inquiétante : de nombreux Canadiens abandonnent le processus politique et ne portent plus attention à ce qui se passe. De nombreux Canadiens se sentent déresponsabilisés ou exclus. Le caractère enfantin de la politique contemporaine repousse de nombreux électeurs. La piètre qualité du débat public peut également être responsable en partie de l'éloignement des citoyens. Et en couvrant la politique comme s'il s'agissait d'une course perpétuelle de chevaux, les médias sont aussi une partie du problème.

Les élus sont là pour représenter leurs commettants et prendre des décisions en leur nom. Le système ne fonctionne que si les politiciens sentent que leurs commettants les surveillent de près et attendent le meilleur d'eux-mêmes.

La réforme de nos institutions peut certainement contribuer à la réalisation d'une réforme démocratique.

En revanche, elle n'améliorera pas notre politique si les comportements ne changent pas. En soi, les réformes institutionnelles n'apporteront pas plus de civilité et de substance au discours public.

La meilleure réforme démocratique est de tenter de changer notre culture politique.

Une culture politique où le leadership et le service public sont cultivés et valorisés. Une culture politique où la citoyenneté impose des obligations civiques et politiques. Une culture politique qui punit l'hyper-partisanerie et récompense ceux qui font preuve de courage et s'engagent dans les débats politiques intelligents. Une culture politique où les médias comprennent qu'ils ont la responsabilité d'éduquer, et pas seulement de divertir les gens.

Dans une chronique paru dans iPolitics en 2011, Allison Loat de Samara a écrit que le « Canada doit cultiver plus de citoyens politiques ». Je pense qu'elle a saisi l'essentiel de notre défi. Nous ne pouvons pas nous permettre de voir la politique comme appartenant à quelques initiés. Les Canadiens peuvent protester – et devraient certainement le faire s'il le faut – mais pourquoi ne pas occuper les véhicules qui peuvent effectuer le changement, notamment les partis politiques ? Rien n'empêche les Canadiens de créer des nouveaux partis s'ils n'aiment pas ceux qui existent.

Si nous démissionnons en tant que citoyens, nous ne pourrions blâmer que nous-mêmes pour nos maux démocratiques.

Certains diront qu'il s'agit là d'optimisme béat. Comment s'impliquer dans le processus politique quand on travaille dix heures par jour et qu'on élève une famille ? Comment faire en sorte que la population puisse avoir l'impression qu'elle fait partie de la discussion ? Et surtout, quel est le rôle du gouvernement à cet égard ?

Diverses propositions proposant plus de pouvoirs aux citoyens en établissant des référendums populaires et des « rappels » (recalls) ont été faites au cours des dernières années.

Le raisonnement va comme suit : si nous octroyons aux citoyens une voix plus forte dans nos institutions démocratiques, la confiance reviendra.

Rien n'est moins sûr. En réalité, cela pourrait nuire à l'un des principes fondamentaux de notre système politique : la démocratie représentative.

Les démocraties directes instantanées sont à déconseiller. Nous n'aimons plus un ministre ? Rien de plus facile : mettons-le à la porte. Des ponts s'effondrent ? Débarrassons-nous du gouvernement.

Ce n'est pas de la démocratie en action : c'est la plus mauvaise forme de populisme. C'est une sorte de forme d'abdication des plus importantes responsabilités d'un élu : représenter les citoyens qui l'ont élu, décider en leur nom et leur être imputable.

Le plus important motif du cynisme réside dans la façon dont la politique est conceptualisée et pratiquée au quotidien.

J'avancerais qu'il y a un problème d'offre et de demande.

Si nous demandons plus des citoyens, il faut aussi demander plus de nos élus. Une nouvelle génération de politiciens s'apprête à prendre la relève. Il s'agit là d'une occasion en or de changer la pratique de la politique et d'élever la barre en ce qui concerne la transparence et l'imputabilité.

Notre objectif commun devrait être de favoriser la délibération et le compromis, la compréhension et le respect mutuel, la réflexion à long terme et l'engagement des citoyens dans le débat public.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

RÉFORME ÉLECTORALE

1. Mettre en œuvre un système de vote préférentiel.
2. Envisager sérieusement le vote obligatoire, à l'instar du modèle australien.

RÉFORME INSTITUTIONNELLE (ACCROÎTRE LA SURVEILLANCE LÉGISLATIVE ET L'IMPUTABILITÉ DE L'EXÉCUTIF)

1. Relâcher la discipline de parti et instaurer plus de votes libres pour des questions qui ne relèvent pas de la confiance
2. Réformer la Période des questions :
 - a) introduire une Période de questions pour le premier ministre, adapté selon le modèle britannique
 - b) permettre au Président de la Chambre d'assumer un rôle plus contraignant relativement aux questions et réponses, avec un pouvoir de sanction.
 - c) accroître la durée des questions et réponses (de 45 secondes à 90 secondes)
3. Fournir plus de ressources aux comités de la Chambre et aux députés pour leur travail législatif.
4. Mettre sur pied un nouveau comité consultatif non partisan pour les nominations au sénat

