



Prenez votre place!

*États généraux sur la réforme
des institutions démocratiques*

Québec • 21, 22 et 23 février 2003

Cahier de
PARTICIPATION

Graphisme de la page couverture :
Communication Publi Griffe

Dépôt légal — 2003
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-40404-1
© Gouvernement du Québec, 2003



TABLE DES MATIÈRES

LES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES	5
LA CULTURE DÉMOCRATIQUE ET LA CITOYENNETÉ	7
LA CONSULTATION - RAPPORT D'ÉTAPE : LES MALAISES DÉMOCRATIQUES ET LES DEMANDES	11
LES ENJEUX	15
FAIRE DES CHOIX	17
LES CHOIX	18
ATELIER 1 : LE CITOYEN ET LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, PARTICIPATIVE ET DIRECTE	18
Question 1 : L'initiative populaire	19
Question 2 : Une loi fondamentale	19
ATELIER 2 : LE CITOYEN ET LE SYSTÈME POLITIQUE	21
Question 3 : Les traditions parlementaire et présidentielle	22
Question 4 : Des élections à date fixe	22
ATELIER 3 : LE CITOYEN ET LE SYSTÈME ÉLECTORAL	23
Question 5 : Le système majoritaire, l'introduction d'éléments de proportionnalité et la représentation proportionnelle	24
ATELIER 4 : LE CITOYEN ET LA QUALITÉ DE LA REPRÉSENTATION	25
Question 6 : La représentation régionale	26
Question 7 : Une chambre des régions	26
Question 8 : La place des femmes et les mesures incitatives	26
Question 9 : La place des jeunes et le vote à 16 ans	27
Question 10 : Les communautés ethnoculturelles	27
REMERCIEMENTS	29

LES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

LE CONTEXTE

La tenue des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques découle directement de la démarche soumise au Conseil des ministres par le ministre responsable de cette réforme et telle qu'elle est exprimée dans le document de réflexion populaire : *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*. Partant du constat d'une insatisfaction citoyenne des institutions politiques traditionnelles, la démarche veut libérer la parole citoyenne, inciter les populations régionales à exprimer clairement leurs attentes, pour que, par la tenue des États généraux, s'exprime une volonté nationale.

LA DÉMARCHE

Pour assurer la réussite d'une telle démarche, le Conseil des ministres a mis sur pied un comité directeur des États généraux dont la composition reflète un équilibre entre jeunes et aînés, hommes et femmes, tout en comprenant des représentants de la communauté anglophone et des communautés culturelles.

Neuf personnes forment ce comité présidé par Claude Béland : Jean Allaire, Martine Blanc, Joseph Giguère, Emmanuelle Hébert, Brenda Paris, Christian Robitaille, Bernard J. Shapiro et Monique Vézina. Par ailleurs, Michel Laflamme agit à titre de secrétaire du Comité.

Le Comité directeur a été appuyé sur le terrain par un réseau de responsables régionaux, soit un par région. Chacune de ces personnes a contribué à préparer la visite du Comité directeur dans les régions et, en certains cas, a agi à titre d'animateur du milieu tout au cours de la démarche (diffusion de documents de consultation, contact avec les médias régionaux et locaux, choix des participants aux États généraux et information de ces derniers). L'ensemble des représentants régionaux s'est joint aux neuf membres du Comité directeur pour former le Bureau des États généraux.

Dans le but de soutenir la démarche, le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques a servi de secrétariat au Comité directeur et au Bureau. De plus, un site Web a été mis sur pied afin d'informer d'une façon permanente la population de la démarche et de lui permettre d'exprimer son point de vue.

LE MANDAT

La responsabilité première du Comité directeur était de concevoir, préparer et tenir les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques. Pour ce faire, le Comité a procédé à une vaste consultation de la population du Québec sur les enjeux de la

réforme, reçu des mémoires des citoyens et citoyennes et des corps constitués, et consulté des experts en matière d'institutions politiques. Les constats établis par le Comité directeur au cours des diverses consultations sont soumis aux participants des États généraux afin de pousser plus loin la réflexion et de mieux préparer les recommandations que le Comité directeur soumettra au premier ministre du Québec et au ministre responsable de la réforme.

Il s'agit d'une démarche unique dans l'histoire du Québec. Les membres du Comité directeur souhaitent qu'elle soit le début d'une réflexion qui fera du Québec un modèle de démocratie dans ce nouveau monde global.

**Les membres du Comité directeur
des États généraux sur la réforme
des institutions démocratiques**

LA CULTURE DÉMOCRATIQUE ET LA CITOYENNETÉ

Pourquoi des institutions démocratiques? La réponse est simple : les institutions démocratiques sont mises sur pied afin de mieux vivre la démocratie et d'en assurer la pérennité. En effet, il n'y a pas de démocratie réelle sans culture démocratique, sans l'attachement largement partagé par les habitants d'un même territoire à des valeurs fondamentales et à des principes reconnus qui garantissent le respect inviolable d'une certaine manière de « vivre ensemble ».

C'est pourquoi le mot **démocratie** transcende la définition des **institutions politiques**. Selon sa racine, le mot démocratie veut dire **pouvoir du peuple**. Au-delà de leur forme concrète, les institutions démocratiques incarnent des valeurs, des principes et des pratiques qui constituent un lien immatériel au cœur du **vivre ensemble**. C'est ce lien qui donne âme, sens et viabilité à l'action des institutions pour qu'elles développent une société dans laquelle tous se reconnaissent, y ont une place et y jouent un rôle. Autrement dit, ces institutions ne méritent pas le titre d'institutions démocratiques si elles ne sont pas porteuses des valeurs inhérentes à la poursuite du bien commun.

La **démocratie** repose essentiellement sur les valeurs et principes suivants :

- L'égalité des citoyens devant la loi.
- La souveraineté du peuple.
- La garantie par l'État des droits des citoyens.
- Le respect des libertés individuelles.
- La responsabilité citoyenne.

Ces valeurs et principes sont le fondement d'une **éthique sociale**. Sans la pratique constante de ces valeurs démocratiques, les institutions mises sur pied pour incarner cet ensemble de valeurs risquent de se vider de leur substance et de perdre leur véritable sens.

Or, les pratiques démocratiques sont diverses et évolutives, mais elles ne peuvent s'écarter du droit des citoyens et citoyennes d'exercer leur influence sur les décisions de leurs mandataires, sur le droit à une reddition de comptes de leurs élus, sur le droit à une information juste et franche, sur le droit à la reconnaissance de la diversité, autant celle procédant de la race, de l'origine ethnique, de la classe sociale que du sexe ou de toute autre caractéristique, telle la région habitée.

Autrement dit, ces valeurs et principes donnent aux citoyens et citoyennes le droit à la vie privée, à la justice, le droit d'agir, le droit à l'initiative, à la création, à la parole, à l'acquisition et à la possession de biens, et à la participation à leurs institutions politiques.

C'est pourquoi la démocratie demeure fragile, évoluant au gré de la morale individuelle et collective. En conséquence, il importe que la recherche de pouvoir individuel, un instinct naturel chez l'être humain, soit balisée par une présence réelle et vivante de la communauté. Depuis les origines de la démocratie, l'effort de la communauté de traduire sa présence dans ses institutions politiques oscille entre deux courants de pensée, souvent en interaction l'un avec l'autre : **la démocratie représentative et la démocratie directe**. Les Grecs de l'Antiquité pratiquaient la démocratie directe dans des réunions sur la place publique. Jean-Jacques Rousseau, un des artisans de la pensée démocratique, disait, pour sa part : « La souveraineté ne peut être représentée : elle consiste essentiellement dans la volonté générale et la volonté ne se représente point : elle est là même ou elle est autre; il n'y a pas de milieu. » Cependant, en regard des exigences d'une gouvernance efficace et stable, l'usage ayant démontré plusieurs difficultés liées à la pratique de la démocratie directe, **la forme représentative a prévalu** lorsque la démocratie s'est érigée en système permanent de pouvoir.

Malgré cette évolution, la démocratie directe n'a toutefois jamais quitté les lieux. Les gouvernements, un peu partout dans le monde, y ont recours à des degrés divers. Au Québec, la démocratie directe, comme l'a révélé la tournée de consultation, demeure pour plusieurs une inspiration de proximité, un outil, voire un aiguillon, pour compléter, perfectionner, rénover et purifier la démocratie représentative.

Ces valeurs démocratiques imposent des responsabilités à l'État et aux élus. Ceux-ci doivent, de toute évidence, respecter et garantir les droits des citoyens et citoyennes, ainsi que l'exercice de leurs droits civiques. Ainsi, aucune institution démocratique ne peut tolérer que le système établi pour l'élection de ses dirigeants soit structuré de façon à favoriser un parti politique ou un groupe de citoyens, ou que les orientations prises par les élus n'aient pas été avalisées par les électeurs.

Ces valeurs démocratiques imposent aussi des obligations à toute personne habilitée à voter. Puisqu'elle fait appel à **une éthique sociale en vue du bien commun, au vivre ensemble**, la démocratie repose sur la responsabilité de chaque personne vivant sur un même territoire et sur son **engagement** à incarner, avec les autres, l'ensemble des valeurs de la démocratie. Dans la trilogie bien connue des valeurs fondatrices de la démocratie, il y a, à côté des axiomes de base de liberté et d'égalité, la notion de fraternité. Cette dernière valeur représente le lien d'engagement de l'un envers l'autre et

la notion de confiance, condition indispensable pour que la société puisse être un écosystème humain sain, durable et favorable au bonheur. Autrement dit, le bien commun repose sur un **projet commun vivant, humain, dynamique et généreux**.

De là, **la notion de citoyenneté**, puisque ne peut être citoyen que celui qui appartient à un milieu, en reconnaît la juridiction et son droit d'y participer et d'assumer les responsabilités qui en découlent. À défaut d'un projet commun et d'un sentiment d'appartenance à son milieu de vie et à défaut d'une volonté institutionnelle d'entretenir des conditions et un climat favorables à l'engagement des uns et des autres, il y a risque de perte du sens de la responsabilité à l'égard de son gouvernement et de son milieu de vie. Si une personne vit dans un ensemble territorial qui lui paraît superficiel ou étranger, il y a risque, d'une part, qu'elle ne reconnaisse guère la représentativité des dirigeants de son territoire et, d'autre part, qu'elle ne se sente nullement responsable d'un projet qu'elle est inhabile à modifier. Dans un contexte de globalisation, à l'égard de la citoyenneté, le Québec doit, lui aussi, comme bien d'autres collectivités, faire face au défi de fortifier son « vivre ensemble » en consolidant l'enracinement de ses institutions dans la population et en coulant son parcours identitaire au creuset de la diversité et de la pluralité de ses citoyens et citoyennes venant maintenant de tous les lieux de la planète.

C'est cette compréhension de la démocratie et de la citoyenneté qui a guidé les membres du Comité directeur dans l'élaboration de leurs recommandations quant aux réformes à apporter aux institutions démocratiques du Québec.

LA CONSULTATION — RAPPORT D'ÉTAPE : LES MALAISES DÉMOCRATIQUES ET LES DEMANDES

LES MALAISES DÉMOCRATIQUES

Le rapport d'étape se limite à énoncer les malaises démocratiques exprimés l'automne dernier par le plus grand nombre à l'occasion des consultations du Comité directeur auprès de la population et des corps constitués. Le Comité reconnaît que des opinions contraires ont aussi été exprimées par un certain nombre dont il faudra tenir compte au moment de faire des choix. Comme il faudra aussi tenir compte de l'opinion des experts.

En premier lieu, il faut souligner le désabusement et même un certain mépris d'une partie importante de la population à l'égard du « politique » en général. Les écarts entre la théorie démocratique et la réalité sont à la source du sentiment d'être floué. Par exemple, la théorie proclame que la démocratie est le gouvernement par le peuple et pour le peuple, mais, pour plusieurs, **la souveraineté populaire** se limite à exercer le droit de vote au moment des élections. Or, même ce vote ne semble pas être un réel pouvoir puisqu'il n'est pas toujours reconnu au recensement des suffrages qui résulte en l'élection de ceux qui exerceront le pouvoir.

Entre les élections, sous l'effet des règles de la démocratie représentative, la souveraineté parlementaire doit normalement s'exercer. Or, encore là, plusieurs sont sceptiques et constatent que, sous la force de la tradition du respect de la discipline de parti, le Parlement est soumis à l'autorité du gouvernement. Ce qui, pour plusieurs, justifierait qu'on se réfère davantage à **la souveraineté gouvernementale**.

Globalement, deux grands malaises se manifestent. Le premier est l'incapacité d'obtenir de l'information crédible et transparente sur les enjeux politiques, économiques et sociaux. Incapacité qui conduirait à la conviction que la démocratie, telle qu'on la connaît, ne peut accorder aux citoyens les pouvoirs qu'ils recherchent. Pour conserver l'espoir, ceux-ci réclament, en particulier les jeunes, une information juste et transparente et l'accès permanent à une éducation citoyenne.

En deuxième lieu, les gens se sentent loin du pouvoir, ce qui les amène à plaider en faveur de procédés dont ils auraient le contrôle et qui favoriseraient l'intervention directe auprès de leurs institutions démocratiques, lorsque cela est nécessaire.

Autrement dit, globalement, les gens veulent **APPRENDRE et AGIR**.

Les citoyens et citoyennes se plaignent plus particulièrement :

1. Du peu de pouvoir du plus grand nombre face à leurs institutions démocratiques.
2. Du mode du scrutin actuel. Pour plusieurs, le pluralisme idéologique est limité dans un régime de scrutin majoritaire, et le vote individuel n'est pas reconnu dans le résultat global.
3. De la concentration du pouvoir au niveau du gouvernement.
4. Du trop grand pouvoir de réglementation de l'exécutif, réduisant ainsi le pouvoir et les prérogatives de l'assemblée législative.
5. Du rôle du député et de l'incapacité de ce dernier de répondre aux attentes de bon nombre d'électeurs.
6. De l'obligation des députés de se soumettre à la discipline de parti.
7. Du risque de concentration des efforts de développement, tant économique que social et culturel, en faveur des territoires les plus peuplés et au détriment du développement de l'ensemble du territoire occupé du Québec.
8. Du pouvoir du premier ministre de déclencher des élections au moment où il le juge opportun.
9. De la méconnaissance par une majorité d'électeurs des systèmes politiques, des institutions démocratiques et des programmes des partis politiques.
10. De la complexité de la machine gouvernementale et de ses nombreux paliers.
11. Du peu de femmes, de jeunes et de représentants de la diversité culturelle du Québec à l'Assemblée nationale.
12. De l'absence d'une représentation des nations autochtones.
13. De nombreuses fraudes ou irrégularités encore présentes au moment des élections.
14. Du peu de contrôle efficace sur la gestion gouvernementale.

LES DEMANDES

En conséquence, les citoyens et citoyennes consultés demandent majoritairement :

1. Que soient modifiées les règles relatives à l'exercice de la démocratie au Québec de façon que les Québécoises et Québécois qui le désirent puissent se rapprocher du pouvoir législatif et qu'ils puissent mieux, collectivement, exercer un certain contrôle.
2. Que soit revu le mode de scrutin de façon qu'un nouveau mode puisse donner ouverture à la présence de nouveaux partis et qu'il accorde au parti obtenant le plus de voix exprimées un nombre correspondant de sièges à l'Assemblée nationale, de sorte que tout candidat élu dans une circonscription soit vraiment le choix d'une majorité d'électeurs.
3. Que soit mis fin à la concentration du pouvoir aux mains de l'exécutif du gouvernement, en particulier aux mains du cabinet du premier ministre.
4. Que le pouvoir exécutif n'empiète pas sur le pouvoir de l'Assemblée nationale.
5. Que soit redéfini le rôle du député et que ce nouveau rôle soit mieux connu et accepté par les électeurs.
6. Que le député soit libéré de la discipline de parti, du moins en certaines matières.
7. Que le mode de scrutin tienne compte de la géographie du Québec et de l'importance du développement global du territoire.
8. Que la fixation de la date des élections ne soit pas décrétée à la seule discrétion du premier ministre.
9. Que les citoyens et citoyennes soient mieux informés du fonctionnement des institutions démocratiques et des programmes des partis politiques.
10. Que les règles de gouvernance et de fonctionnement du gouvernement en tant qu'entreprise au service de l'ensemble des citoyens et des citoyennes soient revues et adaptées à la modernité.
11. Que la présence des femmes et des jeunes dans la vie politique de l'État du Québec, tant à l'Assemblée nationale qu'au gouvernement, soit mieux équilibrée.
12. Que de nouvelles démarches soient entreprises auprès des nations autochtones afin qu'elles acceptent de déléguer un ou des représentants à l'Assemblée nationale.
13. Que des mesures concrètes soient mises sur pied afin de garantir la sûreté du processus électoral.
14. Que de nouvelles mesures de contrôle soient mises sur pied afin d'assurer une meilleure surveillance de la gestion du gouvernement.

LES ENJEUX

La consultation, à ce jour, a révélé certaines convergences des opinions et perceptions des citoyens et citoyennes sur les grands enjeux démocratiques liés à la gouvernance :

1. L'enjeu de la représentation des citoyens et citoyennes dans les institutions politiques.
2. L'enjeu de l'efficacité gouvernementale et législative.
3. L'enjeu de la participation citoyenne non seulement au moment des élections, mais aussi pendant la durée du mandat d'un gouvernement.

Il importe de noter que ces opinions et perceptions ne sont pas uniquement celles de personnes ou du secteur de l'entreprise privée, du monde des entreprises coopératives, des syndicats ou encore de la communauté politique au niveau régional ou municipal. Elles sont le reflet de toutes les **sphères** de la société et elles constituent ainsi des enjeux largement partagés.

Au sujet de la **représentation**, bon nombre d'acteurs de la société perçoivent qu'en ce qui concerne l'appareil gouvernemental, ils n'ont guère de pouvoir ou d'influence; ils n'en accordent guère davantage, d'ailleurs, à leurs représentants élus (leurs députés) en raison des contraintes qu'impose la discipline de parti et, également, parce qu'à leur avis, les décisions sont souvent prises rapidement, au sommet, généralement par quelques personnes, lesquelles sont souvent influencées par un très petit nombre, souvent non élu. De plus, ils croient que l'accès aux ressources financières, aux débats parlementaires et à l'espace médiatique n'est pas équitable et que, de ce fait, ils n'ont pas un accès approprié au pouvoir politique. En somme, selon eux, l'organisation de la gouvernance actuelle ne représente pas la volonté populaire, la parité hommes-femmes, la diversité québécoise et l'importance des régions-ressources. Ils font donc appel à une plus grande équité sociale.

Au sujet de l'**efficacité gouvernementale**, les acteurs des différentes sphères de la société perçoivent que l'organisation de la gouvernance n'est pas adaptée aux exigences démocratiques découlant de la mondialisation et de la globalisation et qu'elle ne tient pas compte des grands courants de changement, tels le besoin de nouveaux espaces de délibération démocratique, le grand besoin d'une éducation citoyenne plus poussée, le besoin de préparer la relève à la participation citoyenne, l'impact du virage informatique sur l'accès à la démocratie et sur son expression, et les conséquences de la concentration des médias sur la vitalité et la qualité de la démocratie.

Par contre, certains affirment l'importance d'assurer la stabilité politique du Québec, car ils ont plusieurs craintes : celle de l'affaiblissement du Québec, seul État francophone en Amérique du Nord dans ce nouveau contexte mondial, et celle, aussi, de la dégradation des valeurs sociales et individuelles et de ses effets sur une vision commune et une certaine cohésion sociale. À cet égard, plusieurs soulignent la nécessité de doter le Québec d'une loi fondamentale, adoptée par les citoyens et citoyennes, laquelle énoncerait la forme de gouvernement et les règles relatives aux relations entre gouvernants et gouvernés. Les pouvoirs des citoyens et citoyennes ainsi que l'organisation des pouvoirs publics y seraient également précisés.

Quant à la **participation citoyenne**, une inquiétude se manifeste à l'égard des sujets suivants :

- Le manque d'éducation et de formation à la vie citoyenne, l'exclusion d'un trop grand nombre de citoyens, la désinformation tant des médias que des partis politiques qui cherchent constamment à émouvoir plutôt qu'à faire savoir.
- Le déficit démocratique à tous les niveaux, tant sur le plan fédéral que provincial, y inclus les instances municipales et scolaires, les conseils d'administration, les assemblées générales des établissements publics et des partis politiques. Une démocratie faible, vu le peu de délégation de pouvoir et de confiance en la capacité des mandataires de bien gérer les budgets qu'on leur confie.
- Le peu de participation des citoyens à la vie des partis politiques (2 % des citoyens seulement seraient membres de partis politiques).

Tous ces enjeux, ainsi exprimés, invitent à examiner les possibilités d'améliorer l'exercice de la démocratie par la modification des règles s'appliquant au système parlementaire actuel et à ses institutions politiques. Cet exercice doit être fait au sein même de la société.

FAIRE DES CHOIX

Les citoyens et les citoyennes doivent donc faire des CHOIX.

La consultation, à ce jour, a indiqué certaines pistes. Les États généraux visent à les préciser ou à en établir de nouvelles.

Nous nous demanderons donc si plus de pouvoir démocratique peut être accordé aux citoyens et aux citoyennes :

- **Par le développement d'une démocratie davantage participative.**
- **Par l'élection plus directe des dirigeants, en particulier celle du chef du gouvernement.**
- **Par une traduction améliorée de la démocratie représentative par la révision de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.**
- **Par le droit et la capacité du citoyen de se faire entendre au cours du mandat d'un gouvernement.**
- **Par l'amélioration du mode de scrutin.**
- **Par une représentation différente des régions-ressources, par une participation plus grande des femmes, par une éducation plus hâtive des jeunes aux affaires politiques, par une reconnaissance accrue des communautés ethnoculturelles.**

LES CHOIX

ATELIER 1

LE CITOYEN ET LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, PARTICIPATIVE ET DIRECTE

Il est recommandé de lire le chapitre 1 du *Cahier de référence*.

Le fondement de la démocratie repose sur le droit du citoyen et de la citoyenne à élire ses dirigeants et à leur confier le mandat de **gouverner** pendant une période déterminée. Ce qu'on appelle **la démocratie représentative**. Parallèlement à cela, se sont développées, dans notre société, particulièrement la société civile, des organisations démocratiques où le droit des membres ne se limite pas à élire les dirigeants; il leur est accordé des pouvoirs d'agir plus directement sur les orientations et parfois même sur les décisions de l'organisation. Ce qu'on appelle **la démocratie participative**.

En somme, la **démocratie participative** ne renonce pas à l'élection d'un représentant. Cette délégation demeure nécessaire, mais, au droit d'élire un député, s'ajoutent certains pouvoirs qui permettent une démocratie plus directe. Par exemple, elle permet :

- De redéfinir le rôle du député : Est-il dirigeant pour l'ensemble du Québec ou est-il surtout le représentant de sa circonscription et de ses électeurs? Est-il d'abord et avant tout législateur, ou ce rôle est-il rendu illusoire par la contrainte qu'impose la discipline de parti?
- D'accorder au citoyen le droit à la consultation, même entre les périodes d'élection (obligation du gouvernement de tenir des référendums sur certaines matières).
- D'accorder à un certain nombre de citoyens le droit d'exiger du gouvernement de tenir un référendum ou un plébiscite sur certaines questions (ce qu'on appelle « l'initiative populaire »).
- D'accorder à un certain nombre d'électeurs insatisfaits de leur député le droit de rappeler ce dernier et d'exiger la tenue d'une nouvelle élection. (Ce « droit de rappel » existe dans certaines législations; par exemple, en Colombie-Britannique.)

À cet égard, la consultation a permis de constater que les citoyens et citoyennes de toutes les sphères de la société québécoise perçoivent, avec une certaine convergence, que la gouvernance découlant du système politique actuel est de type fermé et, de ce fait, autoritaire et peu accessible, alors qu'ils souhaitent en grand nombre, surtout dans le contexte d'une société en évolution, une gouvernance ouverte, où une certaine

décentralisation permettrait une contribution réelle aux décisions liées au bien commun et à l'équité sociale. Cela exigerait cependant que l'information pertinente soit accessible aux citoyens.

D'autres, toutefois, ne croient pas que les citoyens et citoyennes puissent réellement contribuer d'une façon efficace à la bonne marche d'un gouvernement. Selon eux, la démocratie représentative a fait ses preuves et elle permet aux élus de gouverner d'une façon efficace et de respecter les engagements qu'ils ont pris à l'occasion de la campagne électorale, sans l'intervention des citoyens pendant la durée du mandat qui leur est accordé. Dès lors, l'obligation pour le gouvernement de tenir un référendum sur certains sujets, le droit des citoyens, d'obliger le gouvernement à consulter l'ensemble des électeurs en certaines matières, le droit de rappel d'un député pendant la durée de son mandat pour procéder à de nouvelles élections, sont des mesures souvent dilatoires qui enlèvent au gouvernement l'autorité nécessaire à une bonne gouvernance.

Plusieurs ont aussi souligné que toute modification visant à donner plus de pouvoir aux citoyens et citoyennes devrait être encadrée dans une loi fondamentale, adoptée à la suite d'une consultation populaire, cette loi ne pouvant être modifiée autrement que par un nouveau recours au peuple. D'autres pensent, au contraire, que la souveraineté populaire a ses mérites, mais qu'il ne faut pas affaiblir la souveraineté parlementaire.

Il faut faire des CHOIX.

QUESTION 1

Êtes-vous d'accord pour introduire dans la législation québécoise un processus D'INITIATIVE POPULAIRE qui permettrait à un certain nombre de citoyens le droit d'exiger du gouvernement de tenir un référendum sur certaines questions majeures?

- Oui
 Non

QUESTION 2

Êtes-vous favorable à ce que les réformes que pourraient proposer les États généraux conduisent éventuellement à une constitution québécoise (loi fondamentale)?

- Oui
 Non

ATELIER 2

LE CITOYEN ET LE SYSTÈME POLITIQUE

Il est recommandé de lire le chapitre 2 du *Cahier de référence*.

Les démocraties du monde ont produit plusieurs modes de gouvernement. En fait, il existe différents arrangements politiques qui démontrent que l'attachement aux grands principes de la démocratie se traduit différemment selon les traditions et l'histoire de chaque pays. Partout, on cherche à définir les limites de la souveraineté populaire, celles de la souveraineté parlementaire et les limites des pouvoirs du gouvernement. Ces différents modes de gouvernement démocratique s'inspirent de deux grandes tendances : **la tradition parlementaire** (née en Grande-Bretagne et dont le Canada et le Québec se sont inspirés) et **la tradition présidentielle** (celle dont s'inspirent de nombreux pays, particulièrement les États-Unis, mais selon des modalités différentes, par exemple la France).

Or, la consultation l'a bien démontré : au Québec, on cherche moins à imiter un mode de gouvernement déjà établi en d'autres milieux qu'à créer un modèle typiquement québécois. De là, de nombreuses propositions. De nombreux citoyens se préoccupent de la forte influence qu'exerce le gouvernement (le premier ministre et son conseil des ministres) sur l'assemblée législative (l'Assemblée nationale) dans le système parlementaire actuel. Ils souhaitent des changements pour assurer une **séparation des pouvoirs** qui donne une plus grande liberté à l'assemblée législative et limite plus clairement les pouvoirs du gouvernement. Ils voudraient donner un véritable rôle de législateur à leur député qui, selon eux, dans le système actuel, est contraint de suivre **la discipline de parti**. Parmi ceux-ci, afin d'assurer cette séparation des pouvoirs, un grand nombre favorise l'élection du chef du gouvernement au suffrage universel et suggère des modifications au régime politique actuel du Québec. **On peut certes affirmer que plusieurs de ces propositions s'inspirent des régimes politiques de tradition présidentielle.**

D'autres suggèrent de maintenir le système actuel, puisque le régime parlementaire qu'ont adopté le Canada et le Québec les a toujours bien servis et leur a assuré une bonne stabilité et efficacité. Selon eux, il est souhaitable que la séparation des pouvoirs ne soit pas trop accentuée entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et que le gouvernement puisse dominer l'Assemblée nationale, ce qui lui permet de gouverner avec autorité et de remplir les engagements énoncés dans son programme électoral. **En somme, il s'agit des caractéristiques des régimes politiques de tradition parlementaire.**

De plus, plusieurs citoyens ne sont pas d'avis que le pouvoir de fixer la date des élections soit une prérogative du premier ministre et ils préfèrent que les élections soient fixées par la loi à une date fixe.

Il faut faire des CHOIX.

QUESTION 3

Afin de renforcer le pouvoir des citoyens et citoyennes, doit-on actualiser notre régime politique par des modifications s'inspirant :

- Des règles de tradition parlementaire
ou
- Des règles de tradition présidentielle

QUESTION 4

Doit-on tenir des élections à date fixe?

- Oui
- Non

NOTES

LE CITOYEN ET LE SYSTÈME POLITIQUE

ATELIER 3

LE CITOYEN ET LE SYSTÈME ÉLECTORAL

Il est recommandé de lire le chapitre 3 du *Cahier de référence*.

Le mode de scrutin est certes un enjeu central de la réforme des institutions démocratiques. Deux visions s'affrontent face aux réformes à entreprendre. Actuellement, au Québec, le mode de scrutin en vigueur est le scrutin majoritaire uninominal, c'est-à-dire que l'élection est gagnée par le candidat ayant obtenu, au seul tour de scrutin, le plus de voix dans la circonscription où il s'est porté candidat.

Aussi le parti politique ayant fait élire le plus grand nombre de députés est-il porté au pouvoir, et pas nécessairement le parti qui, au total, a obtenu le plus de voix.

Ce type de scrutin a permis, dans le passé, d'élire tous les gouvernements, sans trop de crises parlementaires. Toutefois, il est arrivé qu'un parti se classant deuxième quant au nombre total de voix obtenus ait tout de même pris le pouvoir grâce au nombre majoritaire de députés élus de son parti. Dans l'histoire récente du Québec, cette situation s'est répétée en 1944, en 1966 et en 1998.

Les consultations, à ce jour, ont révélé qu'une majorité de citoyens et citoyennes désire que l'inadéquation entre le nombre de voix et le nombre de sièges soit corrigée. De plus, ils apprécient le fait que le scrutin proportionnel donne ouverture à un certain pluralisme des partis, ce qui permet une plus grande diversité des opinions à l'assemblée législative. Pour ce faire, ils suggèrent de corriger cette inadéquation du système majoritaire uninominal et de favoriser ainsi davantage la présence de tiers partis à l'Assemblée nationale par un certain dosage, grâce au scrutin proportionnel, même si la présence de ces partis peut donner lieu à des gouvernements de coalition. Selon eux, de tels gouvernements donnent lieu à des débats plus ouverts et sont source de compromis et de lois plus équilibrées.

D'autres, toutefois, trouvent inquiétante cette pluralité possible des partis, considérant que les gouvernements de coalition augmentent les risques d'instabilité gouvernementale. De plus, ils font valoir que l'élection du premier ministre au suffrage universel n'existe dans aucun système parlementaire tel que le nôtre et que, même dans un régime de type présidentiel, le premier ministre du Québec, dans le contexte du fédéralisme canadien, aurait moins de pouvoir que les premiers ministres des autres provinces. Ils soutiennent donc que, tant et aussi longtemps que la situation constitutionnelle du Québec au sein du Canada n'aura pas changé, il faut maintenir le mode de scrutin actuel.

ATELIER 4

LE CITOYEN ET LA QUALITÉ DE LA REPRÉSENTATION

Il est recommandé de lire le chapitre 4 du *Cahier de référence*.

Bon nombre de participants à la consultation ont perçu qu'en ce qui concerne l'appareil gouvernemental, ils n'ont guère de pouvoir ou d'influence; ils n'en accordent guère davantage, d'ailleurs, à leurs représentants élus en raison, d'une part, de la contrainte de la discipline de parti et, d'autre part, parce qu'à leur avis, les décisions sont souvent prises en haut lieu, sans consultation des députés qui les représentent.

Il en va de même non seulement des citoyens à titre personnel, mais des groupes importants de la société : les citoyens des régions rurales, les femmes, les jeunes et les citoyens des communautés ethnoculturelles. D'autre part, plusieurs citoyens souhaitent que les nations autochtones soient représentées au sein des institutions politiques du Québec.

LA REPRÉSENTATION RÉGIONALE

Ainsi, lorsqu'il s'agit de représentation régionale, la consultation a révélé que bon nombre de gens refusent le *statu quo* concernant la représentation politique des régions. Pour les uns, l'objectif recherché est d'être considérés comme partenaires importants du développement de l'ensemble du Québec. À cet égard, plusieurs souhaitent une deuxième chambre législative à l'Assemblée nationale, où toutes les régions seraient sur un pied d'égalité, lorsqu'il s'agirait de discuter de l'avenir de l'ensemble du territoire. Cette mesure pourrait contrebalancer un mode de représentation proportionnelle qui aurait pour effet de renforcer la représentation des territoires fortement peuplés, et non les territoires de faible démographie.

D'autres suggèrent plutôt l'élection des députés sur la base de circonscriptions régionales, c'est-à-dire non plus l'élection d'un député par circonscription électorale, mais, pour une région donnée, le même nombre de députés qu'il existe aujourd'hui de circonscriptions. Ainsi, la région de la Gaspésie et des Îles serait globalement représentée par quatre députés.

D'autres, enfin, suggèrent l'établissement de gouvernements régionaux ou la décentralisation de certains pouvoirs par des ententes entre le gouvernement et les régions. Toutefois, plusieurs sont réticents devant l'idée d'ajouter des structures.

Il faut faire des CHOIX.

QUESTION 6

Croyez-vous que la représentation régionale serait améliorée par l'élection des députés sur la base des régions?

- Oui
 Non

QUESTION 7

Êtes-vous d'accord que soit constituée à l'Assemblée nationale une autre chambre législative où chaque région disposerait d'un nombre égal de représentants, indépendamment de la taille de sa population?

- Oui
 Non

LA PLACE DES FEMMES

En dépit d'une présence accrue des femmes au sein des partis politiques et des institutions démocratiques, tous s'entendent pour y déplorer leur sous-représentation, alors qu'elles comptent pour plus de la moitié de la population québécoise.

Certes, des gains ont été enregistrés au fil des ans; toutefois, on observe un plafonnement et même un recul depuis les élections qui ont suivi les fusions municipales.

Les femmes ont été trop longtemps absentes de la sphère politique et l'inégalité entre les hommes et les femmes en politique reflète une certaine inégalité dans la vie privée. De plus, l'accès des femmes aux institutions politiques est rendu difficile par certains déséquilibres entre leur réalité et celle des hommes : plus grande part de travail sur le plan familial, difficulté de concilier la vie professionnelle et la vie privée, absence de réseaux et de relations professionnelles.

QUESTION 8

Êtes-vous favorable à l'instauration de mesures incitatives facilitant l'accès des femmes aux institutions politiques québécoises?

- Oui
 Non

LA PLACE DES JEUNES

Au cours de la consultation, les jeunes se sont particulièrement manifestés et exprimés. Lors de la consultation, une question a porté sur l'abaissement de l'âge du vote de 18 à 16 ans. On sait que le Code civil fixe la majorité à 18 ans, et les exceptions à cet article y sont clairement délimitées. Or, le droit de vote, sans aucun doute, est un acte éminemment politique et démocratique. D'ailleurs, les jeunes de 16 ans qui ont participé à la consultation ont majoritairement plaidé en faveur d'une éducation citoyenne dès le jeune âge plutôt que du droit de vote dès maintenant.

En conséquence, plusieurs s'interrogent sur :

- Le droit de vote à 16 ans et le droit de contribuer ainsi au choix des députés ne signifieraient-ils pas aussi le droit de se présenter aux élections et de devenir député, ainsi que conseiller municipal ou commissaire scolaire?
- S'il est vrai que le jeune de 16 ans doit payer des impôts au Québec et qu'il peut conduire une voiture, y a-t-il commune mesure entre la maturité et les connaissances requises pour choisir le législateur — ou pour en être un soi-même — et l'obligation de payer des impôts et la capacité de conduire une voiture?

QUESTION 9

Êtes vous en faveur d'établir l'âge du droit de vote à 16 ans?

- Oui
 Non

LA DIVERSITÉ ETHNOCULTURELLE

Le Québec est indéniablement une société multiculturelle tant sur le plan social qu'économique. Toutefois, sur le plan de la représentation politique, les communautés qui viennent enrichir le Québec sont plutôt absentes.

QUESTION 10

Croyez-vous que des mesures appropriées devraient être prises pour favoriser la participation aux institutions démocratiques des représentants des communautés ethnoculturelles du Québec?

- Oui
 Non

REMERCIEMENTS

Le grand chantier de la réforme des institutions démocratiques du Québec franchit, par la tenue des États généraux, une étape importante de sa démarche grâce à la contribution de milliers de personnes, que le Comité directeur responsable des États généraux et de ses suites désire remercier très chaleureusement.

En premier milieu, gratitude au gouvernement du Québec, initiateur de cette démarche. Gratitude également aux principaux partis politiques qui ont contribué par leurs suggestions et recommandations à la démarche. Gratitude aussi au ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, architecte de ce grand chantier, pour sa volonté d'une démarche menée par des citoyens et citoyennes libres de toute attache partisane. Merci au personnel du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à celui du secrétariat du Comité directeur, ainsi qu'au personnel du Secrétariat à la communication gouvernementale, pour leur soutien professionnel, leur compétence et leur disponibilité. Merci aux responsables régionaux, aux présidents des ateliers, au millier de participants des États généraux, aux milliers de participants à nos consultations, dans une vingtaine de villes du Québec, et merci aux membres du comité de recherche, ces éclaireurs précieux tout au long de notre parcours.

Enfin, merci aux deux animateurs des États généraux et à celles et ceux qui ont si brillamment participé à nos débats.

Les États généraux ne sont pas le fil d'arrivée; ils sont une étape. Viendra le rapport du Comité directeur destiné au premier ministre du Québec. Et viendront, espérons-le, les suites. Selon nos consultations, les Québécoises et Québécois le souhaitent!

Les membres du Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques :

Claude Béland, président
Jean Allaire
Martine Blanc
Joseph Giguère
Emmanuelle Hébert
Brenda Paris
Christian Robitaille
Bernard J. Shapiro
Monique Vézina

Michel Laflamme, secrétaire