



COALITION AVENIR QUÉBEC

LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES
CAHIER DES RÉSOLUTIONS ADOPTÉES

PROPOSITIONS DE LA COALITION AVENIR QUÉBEC
NOVEMBRE 2015

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
1. DES INSTITUTIONS PLUS REPRÉSENTATIVES	5
1.1. Mode de scrutin	5
1.2. Élections à date fixe	6
1.3. Obligation d'étudier des projets de loi de l'opposition.....	7
1.4. Abolition de la fonction de lieutenant-gouverneur	8
2. DES INSTITUTIONS PLUS TRANSPARENTES ET EFFICACES	9
2.1. Période de questions et travail parlementaire	9
2.2. Restriction à l'utilisation du bâillon et autres procédures abusives.....	10
2.3. Création d'un commissaire à l'intégrité de la vie publique	11
2.4. Directeur parlementaire du budget.....	12
2.5. Transparence en matière de dépenses publiques.....	13
2.6. Constitution québécoise.....	13
3. UNE VOIX CITOYENNE MIEUX ENTENDUE.....	14
3.1. Débat des chefs avant le vote par anticipation.....	14
3.2. Interdiction de diffusion de sondages ou d'estimations de résultats avant le vote	14
3.3. Une écoute et un suivi accrus pour les pétitions	15
3.4. Révocation d'un député.....	15

INTRODUCTION

L'héritage politique du Québec repose sur une longue tradition démocratique. Ses fondations en ont été établies dès la création du Bas-Canada en 1791 avec le droit de vote et la constitution d'une assemblée où siègent les représentants élus par le peuple. Calquées essentiellement sur le modèle britannique, nos institutions démocratiques ont évolué au fil du temps en suivant les grands courants de la société québécoise. Aujourd'hui, elles doivent notamment s'adapter aux nouveaux outils de communication, qui permettent de nouvelles avancées.

En quatre siècles, les institutions démocratiques politiques du Québec ont ainsi subi de profondes mutations. Mais aujourd'hui, elles traversent une crise de légitimité. Les multiples scandales des dernières années, les promesses électorales rompues, le manque de transparence et la partisanerie excessive ont sapé la confiance des citoyens envers leur gouvernement. Les manifestations de ce malaise démocratique sont nombreuses. Elles vont de l'expression d'un cynisme généralisé envers la classe publique à une chute marquée de la participation électorale pour atteindre un creux historique de 57 % en 2008.

Au-delà des considérations partisans et des crises qui secouent trop fréquemment le monde politique, la situation délétère que connaît le Québec depuis maintenant trop longtemps entraîne une désaffection sans précédent des citoyens à l'égard de nos institutions, menace la crédibilité même de l'État et, par là même, notre capacité collective à engager les réformes dont le Québec a besoin.

La Coalition Avenir Québec estime qu'un grand renouveau de nos institutions démocratiques s'impose. Pour l'effectuer et mettre en place les conditions du retour à la confiance, la CAQ met de l'avant une série de propositions pour assainir la vie politique au Québec et rétablir la crédibilité de nos institutions.

Note sur la présentation des résolutions

Les résolutions présentées dans ce cahier émanent d'une consultation des membres menée par la commission politique de la CAQ dans le cadre d'une tournée des tables régionales effectuée au cours des derniers mois. Lors de cette tournée, nos membres ont apporté des amendements et des contre-propositions aux propositions initiales du cahier de consultation présenté le 27 avril 2015 par la commission politique. Qui plus est, nos membres ont suggéré de nouvelles propositions. Le présent document a donc pour objet de soumettre à l'ensemble des membres de la CAQ une série de résolutions visant à rétablir la confiance entre la population, ses représentants et ses institutions démocratiques.

1. DES INSTITUTIONS PLUS REPRÉSENTATIVES

1.1. Mode de scrutin

Le mode de scrutin actuel au Québec est de type majoritaire à un tour. Constituant le plus ancien mode de désignation des élus, il génère des distorsions parfois importantes entre le nombre de sièges et le pourcentage de votes obtenus. Ainsi, en 2014, le Parti libéral a obtenu 56 % des sièges de l'Assemblée nationale, tout en obtenant seulement que 42 % des votes. En 1998, le Parti libéral du Québec a obtenu plus de votes que le Parti québécois (44 % contre 43 %), mais c'est pourtant ce dernier qui a formé le gouvernement majoritaire, avec 61 % des sièges. Au cours des 60 dernières années, le mode de scrutin actuellement en vigueur a engendré neuf fausses majorités sur 16 élections générales.

L'appui à une réforme du mode de scrutin s'exprime de manière croissante au Québec, se traduisant de différentes façons à travers des états généraux, des sondages favorables, des rapports et des auditions en commission parlementaire. En mars 2015, un sondage réalisé par la firme Crop dans le cadre du projet Making Electoral Democracy Work montrait que 70 % des Québécois sont favorables à l'adoption d'un mode de scrutin qui reflète le nombre de votes que les partis ont reçus.

En somme, le temps est venu de s'attaquer aux problèmes de représentativité liés au système actuel et d'envisager pour le Québec un nouveau mode de scrutin reflétant davantage la volonté populaire.

On distingue généralement trois grands types de mode de scrutin, lesquels peuvent à leur tour être divisés en plusieurs sous-catégories et prendre des formes différentes dans chaque pays.

1. Le mode de scrutin majoritaire

Dans les systèmes majoritaires, les candidats sont élus en obtenant la majorité absolue ou la majorité relative des votes. Dans le second cas, un candidat gagne l'élection même s'il n'a pas la majorité des votes. C'est ce modèle qui est en place au Québec.

2. Le mode de scrutin proportionnel

Il s'agit du système le plus répandu au monde. Les partis politiques obtiennent un nombre de sièges proportionnel au nombre de votes obtenus. Ainsi, un parti qui obtient 40 % des votes a 40 % de candidats élus. L'inconvénient majeur de ce système découle de l'instabilité politique qu'il induit, car pour former un gouvernement il est nécessaire de réunir la moitié des élus au sein d'une coalition.

3. Le mode de scrutin proportionnel mixte

Ce système introduit un compromis entre le mode uninominal majoritaire et la proportionnelle pure. Une partie des sièges est attribuée selon le mode de scrutin majoritaire et une autre partie en proportion du nombre de votes obtenus par le parti par des candidats de liste. Plusieurs nations européennes ont adopté ce mode de

scrutin, comme l'Écosse et l'Allemagne.

Dans l'hypothèse de l'application du mode de scrutin proportionnel mixte au Québec, un certain nombre des 125 sièges pourraient être attribués à des représentants élus de circonscription – comme c'est le cas à l'heure actuelle – tandis qu'une autre partie des élus proviendrait de candidats choisis par le parti et inscrits sur des listes régionales. Cette méthode comporte l'avantage d'assurer une représentativité adéquate des régions et peut faciliter l'atteinte de la parité homme-femme.

RÉSOLUTION 1

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec modifiera la loi électorale afin de passer du mode de scrutin majoritaire au mode de scrutin proportionnel mixte avec des candidats élus dans des circonscriptions et des candidats élus à partir de listes régionales.

1.2. Élections à date fixe

En 2013, l'Assemblée nationale a adopté une loi prévoyant des élections à date fixe. Cependant, cette loi comporte une importante lacune, laquelle a permis au gouvernement minoritaire du Parti Québécois de déclencher des élections en 2014 moins de deux ans après son arrivée au pouvoir. Ainsi, dans la législation actuelle, le premier ministre dispose encore du droit d'aller voir le lieutenant-gouverneur et de demander le déclenchement des élections.

En Écosse, le parlement a adopté en 1999 un mode de scrutin proportionnel mixte tout en votant une loi sur les élections à date fixe incluant la nécessité d'obtenir l'approbation des deux tiers de la chambre pour dissoudre le Parlement. Le résultat est probant. Lors des élections de 1999, 2003 et 2007, aucun parti n'a réussi à obtenir à lui seul la majorité des voix pour être élu majoritairement. Néanmoins, ces gouvernements ont effectué leur mandat de quatre ans grâce à la collaboration des élus de tous les partis.

RÉSOLUTION 2

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec proposera que seule la perte de confiance des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale envers le gouvernement permette le déclenchement des élections sans attendre la date convenue.

1.3. Obligation d'étudier des projets de loi de l'opposition

Chaque semaine à la Chambre des communes à Ottawa, une période de temps est réservée aux députés des partis d'opposition qui ont l'occasion de déposer des projets de loi appelés à être étudiés dans un ordre déterminé par tirage au sort. À l'Assemblée nationale du Québec, aucune obligation n'existe pour prendre en compte un projet de loi de l'opposition, ni d'en faire l'étude en commission parlementaire. Les partis d'opposition déploient ainsi beaucoup d'énergie pour présenter des projets de loi qui meurent au feuillet sans même avoir pu être pris en considération par les parlementaires.

Le premier rôle des députés en est un de législateur. Dans le contexte qui prévaut actuellement au Québec, les députés de l'opposition sont muselés. Le menu législatif est entièrement contrôlé par le parti au pouvoir qui appelle ses propres projets de loi et les met en œuvre, quelquefois en utilisant même le bâillon lorsque les sujets sont controversés. Ces règles de fonctionnement ne favorisent pas la démocratie.

RÉSOLUTION 3

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec imposera une obligation d'appeler et de permettre l'étude et l'adoption par l'Assemblée nationale d'un nombre prédéterminé de projets de loi des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale à chaque législature.

1.4. Abolition de la fonction de lieutenant-gouverneur

Devenue purement honorifique, la fonction de lieutenant-gouverneur symbolise un pouvoir archaïque, en plus de coûter près d'un million de dollars par année aux contribuables québécois. Jusqu'à ce qu'une réforme constitutionnelle permette de liquider cet enjeu, il convient de proposer des solutions pratiques pour trouver une issue à cette situation qui contribue grandement à nourrir le cynisme envers nos institutions publiques.

La constitution canadienne actuelle prévoit les mécanismes permettant aux institutions de fonctionner en dépit de l'absence d'un lieutenant-gouverneur : « Le gouverneur en conseil peut nommer un administrateur chargé d'exercer les fonctions de lieutenant-gouverneur en cas d'absence ou d'empêchement du titulaire ou de vacance de sa charge. » (Article 67 amendé).

Au Québec, l'administrateur est le juge en chef de la Cour d'appel. Il agit régulièrement en lieu et place du lieutenant-gouverneur lorsque ce dernier n'est pas en mesure de s'acquitter de ses tâches, par exemple lorsqu'il séjourne à l'extérieur du Québec ou est malade.

La «suppléance» de l'administrateur de la province vise en principe à pallier une situation temporaire. Rien n'empêche cependant que cette suppléance se prolonge indéfiniment, en particulier, suivant l'alinéa de l'article 67 amendé de la constitution canadienne, «lorsque le suppléant est une personne expressément nommée à l'avance en cette qualité.» (Statuts révisés du Canada, janv. 1991).

Le gouvernement du Québec a donc toute la marge de manœuvre nécessaire afin de s'engager à ne recommander aucun candidat à la prochaine vacance au poste de lieutenant-gouverneur et de faire en sorte que ses attributions soient désormais confiées au juge en chef de la Cour d'appel.¹

RÉSOLUTION 4

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec prônera l'abolition de la fonction de lieutenant-gouverneur. Il laissera en déshérence cette charge jusqu'à ce que, à l'occasion d'une ronde constitutionnelle, cette fonction soit définitivement abolie. Dans l'intervalle, les attributions du lieutenant-gouverneur seront assumées par l'administrateur désigné du gouvernement du Québec, conformément aux dispositions prévues par la constitution canadienne.

¹ LAPORTE, Gilles, «Une solution pragmatique au problème du lieutenant-gouverneur», Huffington Post Québec, 5 avril 2013

2. DES INSTITUTIONS PLUS TRANSPARENTES ET EFFICACES

2.1. Période de questions et travail parlementaire

La période des questions a mauvaise presse dans la population. Cet exercice est souvent conçu comme une mise en scène exagérément partisane dans laquelle les ministres ne répondent pas aux questions. De plus, la période des questions contribue à la redondance des thèmes, car elle s'alimente en grande partie des éléments présents dans l'actualité. Ainsi, elle ne permet pas d'effectuer un travail de fond pour surveiller et contrôler l'administration gouvernementale ainsi qu'appliquer la reddition de compte. Dans la formule actuelle, plusieurs ministres ne sont presque jamais interrogés et ne rendent aucun compte sur la gestion de leurs ministères.

RÉSOLUTION 5

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec modernisera le rôle du président de l'Assemblée nationale afin de s'assurer que les ministres répondent véritablement aux questions, notamment en ce qui concerne son pouvoir de sanctions. Pendant la période de questions, ce dernier pourra notamment juger si la réponse donnée par un ministre est véritablement en lien avec la question posée et il pourra également exiger que le ministre qui se voit adresser une question soit celui qui y réponde, ce qui n'est pas le cas présentement.

RÉSOLUTION 6

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec instaurera une période de questions par semaine destinée au premier ministre. Ainsi, les chefs des groupes d'opposition pourront questionner le premier ministre sur les enjeux de leur choix sur une base hebdomadaire.

RÉSOLUTION 7

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec instaurera un mécanisme de reddition de compte de l'administration gouvernementale par la mise en place de commissions parlementaires. À chaque semaine, une plage horaire de trois heures sera consacrée aux partis d'opposition afin qu'ils questionnent le ministre sur les sujets touchant son ministère. Chaque ministère devra être interrogé au moins une fois par année.

2.2. Restriction à l'utilisation du bâillon et autres procédures abusives

Les règlements de l'Assemblée nationale prévoient une procédure pour diminuer le temps alloué au débat parlementaire sur un projet de loi. Souvent désignée sous le vocable de « bâillon », cette procédure d'exception permet de réduire le débat sur un projet de loi à environ 14 heures. Elle est utilisée généralement par le gouvernement pour faire adopter des projets de loi urgents ou controversés.

Auparavant, le gouvernement pouvait faire adopter autant de projets de loi qu'il le désirait en ayant recours au bâillon. À la suite d'une réforme parlementaire en 2009, le gouvernement ne peut maintenant utiliser le bâillon que pour un seul projet de loi à la fois.

Néanmoins, en 2014 et 2015, le gouvernement libéral a continué d'y avoir recours, notamment pour forcer l'adoption de la hausse des tarifs de garderie, désormais modulés en fonction du revenu des parents, et du projet de loi 10 sur la réforme des structures en santé.

En court-circuitant la procédure parlementaire normale, le gouvernement coupe court aux débats nécessaires pour améliorer un projet de loi et s'assurer de sa conformité.

RÉSOLUTION 8 (Lanaudière et Montréal)

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec révisera la procédure parlementaire afin d'éviter son utilisation abusive (bâillon, projet mammoth, etc.) par le gouvernement dans l'adoption de lois.

2.3. Création d'un commissaire à l'intégrité de la vie publique

Pour mettre en place les conditions du retour à la confiance, il faut une institution capable de s'élever au-dessus de la mêlée, regroupant au sein d'une même équipe et sous une seule autorité l'ensemble des activités de contrôle et de surveillance de l'intégrité de notre vie publique.

Cette institution regrouperait les pouvoirs d'entités existantes (Commissaire au lobbying et du Commissaire à l'éthique et à la déontologie) et les étendrait de manière à couvrir l'action de toutes les personnes détentrices de l'autorité publique, qu'ils s'agissent d'élus ou de fonctionnaires, au palier provincial comme municipal.

Chargée de faire respecter les règles d'éthique pour les élus, le personnel politique et la haute fonction publique, cette entité assurerait également l'intégrité de l'administration publique et la protection des fonctionnaires qui signalent un acte répréhensible.

RÉSOLUTION 9

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec créera un poste de Commissaire à l'intégrité de la vie publique, qui regroupera notamment les fonctions du Commissaire au lobbying et du Commissaire à l'éthique et à la déontologie, poste nommé au 2/3 de l'Assemblée Nationale.

2.4. Directeur parlementaire du budget

Trop souvent par le passé, les gouvernements ont présenté de façon biaisée la situation financière et économique du Québec, agissant ainsi de façon irresponsable et irrespectueuse envers les citoyens et les institutions. Une telle situation s'est encore produite en avril 2014 lors de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement libéral qui a ainsi tenté de se dédouaner de certains de ses engagements électoraux en noircissant le portrait des finances publiques.

Les citoyens ont le droit d'avoir l'heure juste sur la situation budgétaire du gouvernement. C'est pourquoi il est nécessaire de se doter d'un processus d'analyse indépendant, rigoureux et transparent du budget et de l'état des finances du gouvernement du Québec.

À la Chambre des communes d'Ottawa, un directeur parlementaire du budget – nommé de manière indépendante – a le mandat de présenter aux parlementaires une analyse indépendante de l'état des finances publiques. Si une telle fonction existait à l'Assemblée nationale, il pourrait être possible d'obtenir des recherches ou des analyses sur l'impact financier et économique d'une mesure ou projet proposé par le gouvernement ou un organisme public.

En outre, le directeur parlementaire du budget pourrait aussi avoir comme mandat de produire un modèle standardisé de cadre financier qui servira de référence aux partis politiques lors des campagnes électorales

À noter que son mandat sera différent de celui du Vérificateur-général, lequel vérifie le fonctionnement des ministères et organismes, la façon dont ils dépensent l'argent public et la qualité des services offerts à la population.

RÉSOLUTION 10

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec créera un poste de directeur parlementaire du budget permettant en tout temps d'avoir un portrait juste de la situation budgétaire du gouvernement.

2.5. Transparence en matière de dépenses publiques

Afin de répondre aux exigences des citoyens en matière de transparence et de reddition de compte, les gouvernements et les organisations publiques sont de plus en plus amenés à rendre accessibles le plus d'informations possible. Ce devoir de transparence est d'autant plus nécessaire dans un contexte économique difficile dans lequel l'État se doit de faire preuve d'efficacité et d'efficience et où la population s'attend à une gestion rigoureuse de ses impôts.

Le développement des technologies de l'information permet d'ouvrir à l'ensemble de la population l'accès aux documents des gouvernements et des organisations publiques et en rend possible une diffusion rapide et efficace. Plusieurs États ont été amenés ainsi dans les dernières années à permettre aux citoyens d'exercer un droit de regard sur l'état des dépenses publiques. Les principaux bénéficiaires de cette transparence accrue consistent dans le renforcement de la légitimité du gouvernement, une meilleure adhésion de la population aux politiques publiques et une confiance renouvelée envers les affaires publiques.

RÉSOLUTION 11 (Centre du Québec)

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec créera une plate-forme accessible aux citoyens afin d'obtenir un suivi des dépenses et d'avoir un portrait juste des dépenses des ministères et des organismes gouvernementaux.

2.6. Constitution québécoise

Une constitution est un système de lois et de conventions en vertu duquel un État est gouverné. Au Canada, les provinces ont tout à fait la possibilité de s'en doter. La Colombie-Britannique dispose d'ailleurs déjà de la sienne. Quant au Québec, sa constitution est dite « non écrite », c'est-à-dire qu'elle ne se retrouve pas dans un seul document.

Le temps est venu pour le Québec d'adopter une constitution formelle qui rassemblerait dans un texte unique les dispositions des lois fondamentales québécoises. Cette « loi des lois » permettrait de spécifier les valeurs fondamentales du Québec et les conventions en ce qui concerne notamment son territoire national, son patrimoine culturel et naturel, ses symboles nationaux, ses institutions et ses valeurs, notamment la neutralité de l'État et l'égalité homme-femme.

RÉSOLUTION 12 (Commission de la relève)

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec adoptera, à un vote aux deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, une constitution québécoise.

3. UNE VOIX CITOYENNE MIEUX ENTENDUE

3.1. Débat des chefs avant le vote par anticipation

Les débats des chefs constituent des moments forts dans les campagnes électorales. Ils permettent aux électeurs de prendre connaissance des différentes idées promues par les partis politiques sur différents thèmes importants comme la santé, l'économie, l'éducation, la gouvernance, etc. De nombreuses études ont d'ailleurs mesuré la forte influence du débat des chefs sur l'électorat.

Les débats des chefs attirent des millions de téléspectateurs. En 2014, lors de la dernière campagne provinciale, le débat diffusé par Radio-Canada a réuni 1,3 million de téléspectateurs, tandis que 1,4 million de personnes ont regardé le débat de TVA.

Le rayonnement de ces débats est important et les effets se sentent plusieurs jours après leur diffusion, car les médias publient une multitude de commentaires, permettant aux citoyens de se forger une opinion éclairée avant de voter.

RÉSOLUTION 13 (Chaudière-Appalaches)

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec proposera qu'il soit obligatoire de tenir l'ensemble des débats des chefs avant que l'on procède au vote par anticipation (BVA).

3.2. Interdiction de diffusion de sondages ou d'estimations de résultats avant le vote

Au Québec, la publicité électorale est interdite pendant les sept jours suivant le déclenchement d'une campagne. La loi ne pose toutefois aucune contrainte quant à la publication des sondages en période électorale. Or, il est établi que les sondages entraînent un changement dans le comportement des électeurs. Selon les experts, les sondages peuvent modifier le comportement de l'électorat d'environ cinq points, ce qui est loin d'être négligeable. C'est pourquoi certains pays comme l'Italie et la Grèce interdisent de rendre publics ou de diffuser les résultats de sondages d'opinion dans les quinze jours précédant la date du vote.

RÉSOLUTION 14

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec interdira la diffusion des résultats de sondages sur les intentions de vote des électeurs une semaine (7 jours) avant la date de l'élection.

3.3. Une écoute et un suivi accrus pour les pétitions

Les pétitions sont une forme importante de participation citoyenne. Les gens qui les lancent ou les signent expriment des opinions et des valeurs. Cependant, le gouvernement n'a pas l'obligation d'effectuer un suivi réel à la suite du dépôt de pétitions. Cette situation contribue à augmenter le cynisme chez les citoyens voulant poser des gestes concrets à faire avancer des causes et des idées.

La moyenne de signataires des 50 dernières pétitions déposées à l'Assemblée nationale est d'environ 5 500 signatures. Le maximum est de 45 357 signatures.

RÉSOLUTION 15

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec proposera qu'une commission parlementaire entende les initiateurs de nouvelles pétitions recueillant au moins 10 000 noms et qui sont jugées conformes afin qu'ils puissent exposer directement leurs griefs aux élus. La commission s'assurerait qu'une réponse soit apportée par le gouvernement aux pétitions soumises dans un délai de trente jours.

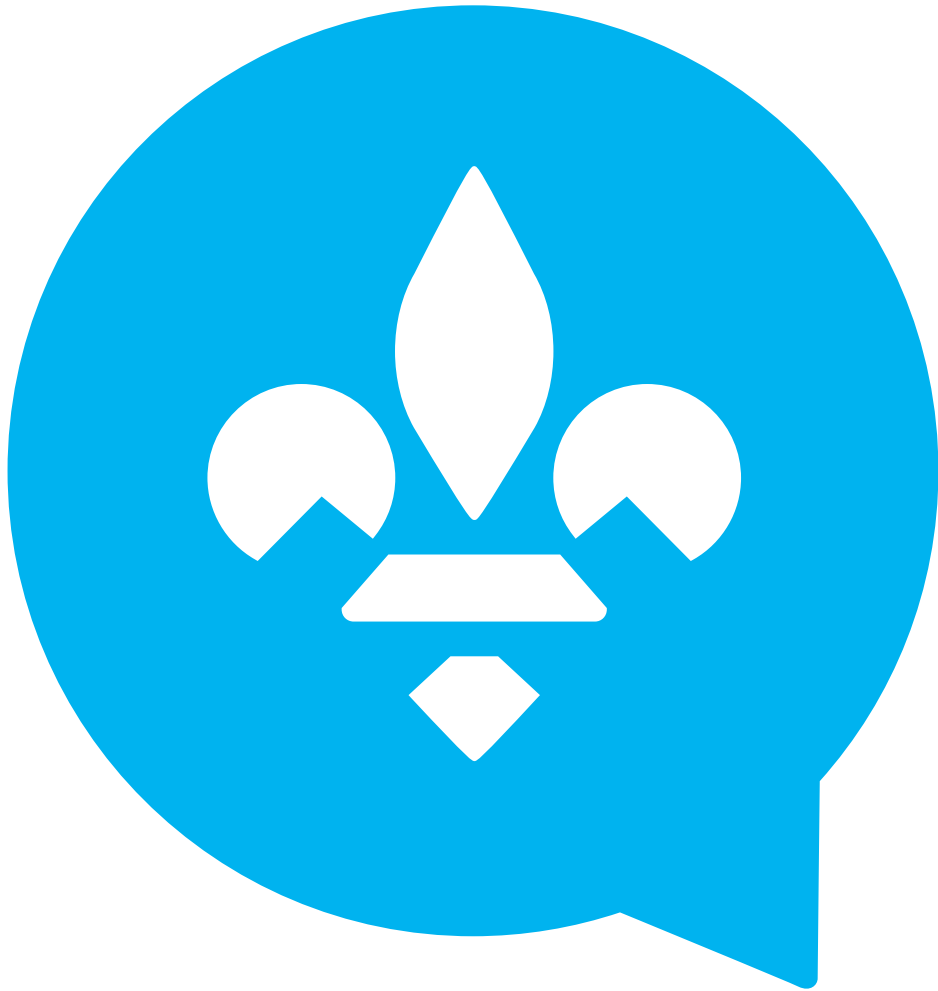
3.4. Révocation d'un député

Les citoyens ont souvent l'impression que les élus sont dans leur tour d'ivoire et sont intouchables, peu importe les fautes qu'ils peuvent commettre. Or, il existe à plusieurs endroits dans le monde des procédures révocatoires (élection, référendum, etc.) permettant aux citoyens de mettre fin au mandat d'un représentant avant son terme.

Par exemple, en Colombie-Britannique, le Recall and Initiative Act permet aux électeurs d'obtenir la révocation d'un député de l'Assemblée législative. Aux États-Unis, la révocation des élus existe à tous les niveaux de gouvernement dans plus d'une trentaine d'États. Même chose dans plusieurs cantons en Suisse et de Länder en Allemagne.

RÉSOLUTION 16

Un gouvernement de la Coalition Avenir Québec proposera qu'un député ou un élu municipal ayant perdu la confiance de la population de sa circonscription puisse être démis de ses fonctions par la population par le biais d'une pétition jugée conforme par le DGEQ et qui recueillerait la majorité absolue des électeurs du comté ou de la municipalité.



LACAQ.ORG