



**La valorisation de la fonction de député: rétablir la confiance des citoyens envers les élus de  
l'Assemblée nationale  
Dépôt final**

Travail présenté par  
Geoffroy Boucher  
Boursier stagiaire 2016-2017

Assemblée nationale du Québec  
30 juin 2017

## **Sommaire**

La confiance est un élément essentiel au bon fonctionnement des démocraties modernes. Alors qu'une érosion du lien de confiance qui unit la population à ses institutions politiques se fait ressentir au Québec comme ailleurs dans le monde, cet essai a pour but d'identifier et de classer les mesures visant à valoriser la fonction de député. Afin d'y parvenir, cet ouvrage se concentre sur les propositions émanant des élus de l'Assemblée nationale du Québec lancées depuis la réforme parlementaire de 2009. En analysant les avenues proposées dans les écrits des parlementaires québécois et en réalisant des entrevues semi-dirigées auprès de sept députés, cet essai identifie trois grandes pistes de réforme, soit le renforcement du rôle et de la légitimité des députés, la création d'un lien de proximité entre les citoyens et leurs représentants et l'accroissement de l'efficacité du travail des élus. Pour chacune de ces pistes, des mesures concrètes sont présentées.

## **Remerciements**

La rédaction de cet essai a été possible grâce au soutien de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant. Je tiens à remercier plus spécialement Krystal Mc Laughlin, coordonatrice du programme de stage, pour son appui et sa collaboration. Un énorme merci à Stéphane Wimart de la Bibliothèque de l'Assemblée pour ses recherches et sa disponibilité. Je tiens également à remercier les parlementaires qui ont alimenté cet essai par leurs réflexions : Manon Massé, Gilles Ouimet, Jacques Chagnon, Jean-Marc-Fournier, Sylvain Pagé, Pascal Bérubé et François Bonnardel. Ils ont tous démontré une grande disponibilité et un réel intérêt pour les questions soulevées dans cet essai. Un merci tout spécial aux députés avec qui j'ai eu la chance de collaborer à l'Assemblée nationale cette année: Véronique Tremblay et Sylvain Gaudreault. Votre engagement politique m'a grandement inspiré. Je tiens aussi à remercier les membres du comité de lecture, Christian Blais, Magali Paquin — dont l'aide pour la préparation des entrevues a été particulièrement appréciée — et Alexandre Regimbal qui, par leurs commentaires pertinents et constructifs, m'ont permis d'améliorer cet essai. Enfin, un merci tout spécial à ceux qui ont partagé cette expérience de rédaction avec moi et qui ont fait de ce stage une expérience humaine et enrichissante, mes collègues et amis, Ariane, Julie, Alexis et Gabriel.

## **Table des matières**

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1. Renforcer le rôle et la légitimité des députés</b>	<b>4</b>
1.1 Augmenter l'autonomie des députés	4
1.2 Revoir le mode de désignation des élus	6
1.3 Responsabiliser et accroître l'imputabilité des élus	9
<b>2. Rapprocher les citoyens de leurs représentants</b>	<b>12</b>
2.1 Favoriser la participation des citoyens dans le processus législatif	13
2.2 Développer une culture de la transparence	17
2.3 Assurer une représentativité de l'ensemble des citoyens et citoyennes	19
<b>3. Accroître l'efficacité du travail des élus</b>	<b>23</b>
3.1 Renforcer l'efficacité des travaux parlementaires	23
3.2 Développer une culture de la collaboration	25
3.3 Assurer un meilleur équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif	27
3.4 Assurer un processus de réforme parlementaire continu	30
<b>Conclusion</b>	<b>33</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>35</b>
<b>Annexe I</b>	<b>39</b>
<b>Annexe II</b>	<b>40</b>
<b>Annexe III</b>	<b>41</b>

## Introduction

Le 21 avril 2009, l'Assemblée nationale du Québec adoptait une série de nouvelles règles modifiant son règlement. Cet exercice de réforme parlementaire avait quatre grands objectifs: rapprocher l'Assemblée des citoyens, favoriser l'autonomie et l'initiative des députés, accroître l'efficacité du travail des députés et réaffirmer l'équilibre démocratique dans les délibérations parlementaires<sup>1</sup>. Sans qu'il ne s'agisse d'une refonte intégrale du Règlement de l'Assemblée nationale, ce processus initié par les parlementaires partageait le même but général que la grande réforme de 1984, soit la valorisation du rôle des députés et, par le fait même, de l'Assemblée.

Près de sept ans après l'adoption de cette réforme, la question du lien qui unit les citoyens à leurs représentants est toujours d'actualité. En effet, une étude menée par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires et CROP, deux ans après la mise en œuvre de la réforme parlementaire, dresse un sombre portrait de la perception qu'ont les Québécois de leurs institutions politiques<sup>2</sup>. L'indice citoyen des institutions politiques développé par la Chaire démontre, globalement, une chute de la satisfaction des Québécois à l'égard de nos institutions démocratiques. Selon l'étude, la majorité des citoyens (68 %) ne ferait plus confiance à leurs représentants pour faire ce qui est juste pour la société québécoise. La baisse de l'indice entre 2008 et 2011, particulièrement importante chez les jeunes de 18 à 34 ans, suggère que le cynisme et le désir de changement des Québécois à l'égard de la politique en général seraient en forte hausse.

La confiance des électeurs envers leurs élus est pourtant primordiale, puisque c'est sur celle-ci que se fonde la légitimité politique. Cette situation, préoccupante pour l'ensemble des formations politiques, entraînerait, selon la Coalition avenir Québec, une

---

<sup>1</sup> Québec (Province), Assemblée nationale. *La réforme parlementaire 2009*, Assemblée nationale Québec, avril 2009, p. 1.

<sup>2</sup> CROP, Baromètre citoyen des institutions politiques, Montréal: CROP, 2011, 13 p.

désaffection sans précédent des citoyens à l'égard de leurs institutions, menacerait la crédibilité de l'État et, par le fait même, la capacité collective à engager des réformes<sup>3</sup>.

Loin de se limiter au Québec, ce phénomène est mondial. Alors que le nombre de sociétés disposant de gouvernements démocratiques n'a jamais été aussi élevé, les études démontrent que, paradoxalement, la confiance des citoyens envers leurs institutions politiques a globalement chuté au cours des deux dernières décennies<sup>4</sup>. La politologue anglaise Pippa Norris confirme une érosion du soutien du public aux institutions des démocraties représentatives, et ce, partout dans le monde<sup>5</sup>.

L'évolution constante de la perception des citoyens à l'égard de leurs institutions et le caractère itératif du processus de réforme parlementaire exigent une réflexion continue. À ce titre, les parlementaires de l'Assemblée nationale n'ont pas chômé. Depuis 2009, de nombreux élus ont réfléchi au rôle du député et ont remis en question les façons de faire. Manifestes, essais, tournées consultatives... maintes initiatives ont été lancées par nos parlementaires afin de rétablir le lien qui unit les citoyens à leurs institutions publiques. Un constat commun en ressort: la nécessité de valoriser le rôle du député. Pour ce faire, une panoplie de pistes de solutions sont proposées. Que ce soit dans sa fonction de législateur, de contrôleur de l'action gouvernementale ou encore d'intermédiaire entre les citoyens et l'Administration publique, le rôle du député doit, selon ces derniers, être revu et modernisé.

Cet essai aura donc pour but d'identifier et de classer les mesures visant à valoriser la fonction de député. Cet exercice ne négligera pas les propositions provenant de la société civile — celles-ci alimentent fort certainement la réflexion des élus — mais c'est la perspective des parlementaires eux-mêmes, initiateurs de réformes, qui sera au

---

<sup>3</sup> Coalition avenir Québec, Conseil général (2015, 7-8 nov. : Laval, Québec), *Oser la démocratie*, Coalition avenir Québec, 2015, p. 4

<sup>4</sup> Dimitrios Karmis et François Rocher, *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales : le Canada sous l'angle comparatif*, Québec: Presses de l'Université Laval, 2012, p. 292.

<sup>5</sup> Pippa Norris, *Critical citizens. Global Support for Democratic Governance*, New York: Oxford University Press, 1995, p. 30.

cœur de cet essai. Sans éviter quelques références aux initiatives et pistes de réformes menées au palier fédéral ou au sein d'autres démocraties libérales, nous nous concentrerons sur les propositions émanant des élus de l'Assemblée nationale du Québec lancées depuis la réforme parlementaire de 2009.

Afin d'y parvenir, nous analyserons les avenues proposées dans les écrits des parlementaires québécois. Parmi ceux-ci, notons le *Manifeste pour une nouvelle culture politique* de Sylvain Pagé, les *10 idées pour redonner confiance aux citoyens* de Bernard Drainville, ainsi que le rapport synthèse réalisé par Pascal Bérubé dans le cadre d'une tournée de consultation auprès de ses concitoyens à l'été 2011. Seront également étudiés le mémoire issu du premier sommet de *Génération d'idées*<sup>6</sup>, le rapport du comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques de 2003, le *Livre blanc sur la Politique québécoise de la jeunesse* déposé en février 2014 de même que les plateformes des différentes formations politiques. Cette analyse sera complétée par la réalisation d'entrevues semi-dirigées auprès de parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec. De par leur rôle de premier plan dans la planification des travaux et dans l'élaboration des stratégies parlementaires, le leader du gouvernement, M. Jean-Marc Fournier, celui de l'opposition officielle, M. Pascal Bérubé, et celui du deuxième groupe d'opposition, M. François Bonnardel, ont été rencontrés. Des entrevues ont également été réalisées avec M. Sylvain Pagé, M. Gilles Ouimet et Mme Manon Massé, trois parlementaires ayant longuement réfléchi au rôle de député. Enfin, l'expérience du président de l'Assemblée nationale, M. Jacques Chagnon, qui a consacré une partie importante de ses énergies à la valorisation du rôle de député, sera mise à profit. Ces sept entretiens, bien que réalisés auprès de parlementaires aux fonctions variées, suivront la même grille d'entrevue<sup>7</sup> et s'articuleront autour des grands thèmes de cet essai, soit le renforcement du rôle et de la légitimité des députés, la création d'un lien de proximité entre les citoyens et leurs représentants et l'accroissement de l'efficacité du travail des élus. Ces thèmes se trouvent au cœur des pistes de réforme qui, selon les élus, permettront une réelle valorisation du rôle de député.

---

<sup>6</sup> Génération d'idées est un groupe de réflexion politique destiné aux 25 à 35 ans.

<sup>7</sup> Voir Annexe I: Grille d'entrevue.

## 1. Renforcer le rôle et la légitimité des députés

Le rôle de député a beaucoup évolué au cours des cinq dernières décennies. Une revue de la littérature à ce sujet révèle une professionnalisation et une augmentation progressive de la charge de travail des parlementaires<sup>8</sup>. Selon la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, la défense, par le député, de ses idées personnelles et son rôle de porte-parole de groupes tiers auraient fait place à un accroissement du rôle de médiateur et de contrôleur de l'action gouvernementale. Ce phénomène résulterait de l'impact d'une culture politique associée à une discipline de parti plus rigide<sup>9</sup>. Aussi, l'initiative des lois échapperait de plus en plus aux députés au profit des ministres, alors que leur influence sur le processus législatif profiterait grandement d'une absence de majorité parlementaire<sup>10</sup>.

Parmi les écrits analysés et les témoignages recueillis aux fins du présent essai, nombreuses sont les propositions qui visent un renforcement du rôle de député. Nous avons classé ces pistes de réforme en trois catégories: l'augmentation de l'autonomie des députés, la réforme de leur mode de désignation ainsi que leur responsabilisation.

### 1.1 Augmenter l'autonomie des députés

Hormis quelques indépendants, les élus de l'Assemblée nationale sont avant tout membres d'une formation politique. Tel que brillamment exprimé par Samara, un organisme visant à éveiller l'intérêt des citoyens pour la politique, dans l'un de ses comptes rendus sur le leadership politique au Canada, la vie quotidienne d'un député peut s'apparenter à celle d'un franchisé dans le monde du commerce<sup>11</sup>. En effet, les franchisés connaissent leur communauté et la desservent bien. On leur accorde donc un monopole sur une région donnée. Leur succès est en partie tributaire du fait qu'ils opèrent

---

<sup>8</sup> Éric Montigny, *Le travail des députés québécois en circonscription*, Présenté au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique (ACSP) - Université Wilfrid-Laurier, 2010, p. 1.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>10</sup> Nelson Michaud, *Secrets d'États? : les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2011. p. 117.

<sup>11</sup> Alison Loat, « *C'est mon parti* » : *Retour sur le dysfonctionnement parlementaire*, Série portant sur le leadership politique au Canada, Samara, p. 19.



en vertu d'une marque plus large comportant des normes et des règles auxquelles ils doivent adhérer, et avec des obligations à respecter. Si la marque plus large n'a pas bonne réputation, le franchisé local n'a guère de chance de se maintenir longtemps en affaires. Il en est de même pour un député qui, en échange du privilège de porter la bannière de sa formation politique dans sa circonscription, doit se soumettre à la discipline de parti.

Cette fameuse ligne de parti est largement critiquée. L'ex-parlementaire Bernard Drainville rappelait dans *10 idées pour redonner confiance aux citoyens* que le travail des élus consiste à représenter la population au sein des institutions et des partis et non de représenter leur parti auprès de la population<sup>12</sup>, une formule reprise par plusieurs parlementaires rencontrés en entrevue. En suivant systématiquement la ligne de parti, les députés limiteraient ainsi leur capacité à défendre les intérêts des citoyens et citoyennes qui les ont élus. Un document de réflexion interne du Parti libéral du Québec rendu public à l'automne 2016 révélait un important sentiment d'impuissance vécu par plusieurs députés membres de cette formation politique<sup>13</sup>. Afin de pallier ce problème, le document réclamait une nécessaire revalorisation du rôle de député.

Au sein des ouvrages analysés, plusieurs voix s'élèvent pour revendiquer un assouplissement de la ligne de parti. Selon l'auteur du *Manifeste pour une nouvelle culture politique* et député de Labelle, Sylvain Pagé, il faudrait renverser le système actuel et faire du vote libre la norme<sup>14</sup>. Seuls les votes en lien avec les engagements électoraux de même que les votes pouvant mener à la chute du gouvernement, soit ceux portant sur les motions de confiance ou sur le budget, devraient suivre la ligne de parti. Cela aurait pour effet de responsabiliser davantage les députés. De plus, les citoyens seraient à même de prendre conscience de l'hétérogénéité des positions des élus d'une même formation politique. Comme le rappelait en entrevue l'ex-député de Fabre, Gilles Ouimet, plusieurs luttes sont menées au sein des caucus des différents groupes parle-

---

<sup>12</sup> Bernard Drainville, *10 idées pour redonner confiance aux citoyens*, Québec, 2011, p. 6.

<sup>13</sup> Jérôme Turcotte, *Analyse des défis à relever pour relancer le militantisme au PLQ*, 22 avril 2016, p. 4.

<sup>14</sup> Sylvain Pagé, *Manifeste pour une nouvelle culture politique*, Québec, 2011, p. 10.

mentaires. Ces rencontres se déroulant à huis-clos, les délibérations qui y prennent place échappent aux citoyens, laissant parfois croire à ceux-ci que leurs intérêts ne sont pas représentés.

Rappelons toutefois que cet assouplissement ne relève d'aucune règle formelle. Cette réforme dépend de la volonté propre des élus et des partis. Comme l'indiquait un député fédéral à l'organisme Samara, un vote libre n'est jamais réellement libre. Chaque vote entraîne des conséquences: « Il y a des votes libres où vous savez que vous n'allez pas vous faire expulser du parti, mais vous savez que votre nom est dorénavant sur la liste noire de quelqu'un ou sur une liste des gens à ne pas promouvoir<sup>15</sup>», confiait-il. D'ailleurs, plusieurs parlementaires ont admis que les plus grandes frustrations vécues pendant leurs carrières politiques provenaient essentiellement de leurs propres partis politiques. Selon le député de Labelle, un profond changement de culture politique exigé par les citoyens et les citoyennes est nécessaire à l'assouplissement de la discipline de parti et à une plus grande autonomisation de nos élus.

### *1.2 Revoir le mode de désignation des élus*

Parmi les pistes de solutions visant à valoriser le rôle de député recensées, la réforme du mode de scrutin occupe une place prédominante. Le comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques en avait fait, en 2003, sa principale recommandation. En effet, ce collectif mandaté par le ministre de la Réforme des institutions démocratiques de l'époque, M. Jean-Pierre Charbonneau, pour sillonner le Québec afin de recueillir les opinions des citoyens et citoyennes, était très clair quant à la volonté populaire de réformer le mode de scrutin: « Les citoyennes et citoyens disent et redisent que la réforme la plus urgente, parce que la plus significative sur le plan de l'expression de la souveraineté populaire, est celle du mode de scrutin. S'il n'en fallait qu'une, ce serait celle-là.<sup>16</sup>»

---

<sup>15</sup> Alison Loat, *op. cit.*, p. 25.

<sup>16</sup> États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (2002-2003), Comité directeur, *La participation citoyenne au coeur des institutions démocratiques québécoises. Rapport du Comité directeur sur*

Depuis la réforme parlementaire de 2009, de nombreux élus de l'Assemblée nationale et de nombreux membres de la société civile ont continué de mettre en lumière le « déficit démocratique » du système actuel. Effectivement, le système uninominal à un tour n'assurerait pas une juste représentativité de l'opinion de l'ensemble des citoyens puisqu'il créerait une importante distorsion entre la part des sièges et la part des suffrages obtenus par un parti politique. La Coalition avenir Québec soulignait d'ailleurs, à l'occasion de son congrès *Oser la démocratie*, qu'au cours des 60 dernières années, notre mode de scrutin avait engendré neuf fausses majorités sur 16 élections générales. Bien qu'il n'y ait pas consensus sur les détails de son fonctionnement, plusieurs groupes et élus recommandent l'adoption d'un mode de scrutin mixte, un modèle palliant les lacunes des systèmes proportionnels. Selon la députée de Sainte-Marie–Saint-Jacques Manon Massé, une telle réforme, susceptible de conduire fréquemment à la formation de gouvernements de coalition, permettrait de faire passer le travail parlementaire d'une dynamique de confrontation à une dynamique de collaboration. À la demande du gouvernement du Québec, le Directeur général des élections a d'ailleurs déposé, en 2007, un avis détaillant les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire. La grande majorité des promoteurs de cette réforme a précisé qu'un changement aussi important au système politique québécois devrait être entériné par un référendum populaire.

Parmi les propositions de réformes les plus répandues se trouve également l'élection du premier ministre au suffrage universel. Actuellement, le premier ministre est nommé indirectement puisque ce poste est attribué au chef du groupe parlementaire ayant le plus de sièges dans l'Assemblée nationale. Distincte du choix des représentants de circonscriptions, une élection au suffrage universel du premier ministre augmenterait, selon plusieurs élus, la légitimité du chef de gouvernement québécois en plus de réduire l'emprise de ce dernier sur les parlementaires. Selon Bernard Drainville, cette réforme donnerait la légitimité au premier ministre de choisir les membres du gou-

---

*la réforme des institutions démocratiques*, Québec : Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, mars 2003, p. 31.

vernement à l'intérieur de la société civile ou encore parmi la députation, et ce, peu importe leur allégeance partisane<sup>17</sup>. De manière complémentaire, la Commission de la relève de la Coalition avenir Québec reprend l'une des propositions lancées lors du sommet *Génération d'idées* et demande de limiter à deux le nombre de mandats du premier ministre. Jumelée à l'élection au suffrage universel du chef de gouvernement, cette réforme permettrait au premier ministre de se soustraire à la gestion quotidienne des affaires publiques et lui permettrait de se pencher sur les enjeux de long terme, sans que ses choix soient dictés par la perspective de renouveler son mandat. Cette idée, bien qu'ambitieuse, ne nécessiterait pas nécessairement de changements constitutionnels selon Jean-Pierre Charbonneau<sup>18</sup>. Plusieurs promoteurs de cette réforme avancent que le lieutenant-gouverneur, responsable de la désignation du premier ministre, n'aurait d'autre choix que de reconnaître la légitimité de l'élection au suffrage universel. Un tel changement est toutefois difficilement compatible avec le principe du gouvernement responsable devant le parlement. Ce pas vers un régime présidentiel risquerait de débalancer l'équilibre des pouvoirs qui prévaut actuellement au sein de notre régime parlementaire.

Concernant le mode de désignation des élus, plusieurs autres recommandations de réforme du processus électoral ont été proposées. D'abord, en raison de l'impact avéré des sondages sur le comportement de l'électorat<sup>19</sup>, il a été suggéré par le député Pascal Bérubé d'interdire la diffusion des résultats de sondages sur les intentions de vote des électeurs une semaine avant la date des élections. Afin de réduire les attaques partisans qui alimentent le cynisme de la population, l'idée que le Directeur général des élections (DGEQ) ne rembourse pas les publicités électorales négatives des différents partis politiques a également été évoquée. Enfin, il a été proposé d'augmenter la transparence des processus d'investiture qui conduisent au choix des candidats de chaque parti au sein des différentes circonscriptions du Québec. Plusieurs élus et mili-

---

<sup>17</sup> Bernard Drainville, *op. cit.*, p. 2.

<sup>18</sup> Québec (Province), Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*, 2002, p.10.

<sup>19</sup> Gérard Grunberg et Nonna Mayer, « L'effet sondage ». Dans *Institutions, élections, opinion*. Y. Déloye, A. Dézé et S. Maurer. Paris: Presses de Sciences Po, 2014, p. 219.

tants manifestent un malaise à l'égard du processus décisionnel ainsi que de l'absence de transparence et de mobilisation locale au cœur du processus de mise en candidature. S'agissant d'une responsabilité des partis politiques, un changement de culture politique réclamé par la base militante de même qu'un soutien accru du DGEQ auprès des associations de circonscription seront nécessaires à la mise en œuvre de cette proposition.

### *1.3 Responsabiliser et accroître l'imputabilité des élus*

Un renforcement du rôle de député ne passe pas seulement par une augmentation de la liberté d'action et de parole des parlementaires et par une révision de leur mode de désignation. Les ouvrages consultés et les témoignages recueillis suggèrent qu'une responsabilisation et un accroissement de l'imputabilité des élus sont également nécessaires. L'une des mesures les plus répertoriées en ce sens est la mise sur pied d'une procédure de destitution des députés. Actuellement, seule une démission déposée par un parlementaire ou la tenue d'élections générales peuvent mettre fin à un mandat de député. Une procédure de révocation soigneusement balisée en cas de manquements aux devoirs du député ou dans certaines conditions particulières telles que des absences répétées et injustifiées ou un verdict de culpabilité de tout crime ou fraude pourrait contribuer à accroître la responsabilisation des élus. Selon Manon Massé, l'instauration d'une procédure de révocation à l'Assemblée nationale est importante, car elle donnerait aux citoyens le sentiment de détenir un certain pouvoir sur leurs représentants.

Dans cette même veine, Sylvain Pagé souhaite voir interdire le changement de groupe parlementaire par un député au sein d'un même mandat. Par respect pour les électeurs qui évoluent dans un système qui favorise la prédominance des partis politiques, il a été proposé que les transfuges deviennent indépendants jusqu'au prochain suffrage ou démissionnent afin de se faire élire sous leur nouvelle bannière lors d'élections partielles. En outre, le député Pascal Bérubé croit qu'il serait nécessaire

d'améliorer les conditions salariales des députés, mais qu'il faudrait également mettre fin à leurs indemnités de départ<sup>20</sup>.

Selon Gilles Ouimet, il est également nécessaire que le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale soit appliqué de façon plus vigoureuse. Alors que le système parlementaire britannique reposait initialement sur la notion d'honneur, celle-ci a progressivement été remplacée par une approche légaliste: « Si ce n'est pas écrit dans la loi, j'ai le droit », a illustré l'ex-député de Fabre en entrevue. Alors que, selon ce dernier, la responsabilité ministérielle individuelle reposait jadis sur la notion d'honneur, ce principe perdrait en importance depuis l'effacement de cette valeur de l'exercice des charges publiques. Gilles Ouimet soutient donc qu'il est nécessaire que les outils dont dispose le commissaire à l'éthique pour faire respecter le code d'éthique, et particulièrement les valeurs énoncées à l'article 6<sup>21</sup>, soient bonifiés et que la personne désignée n'hésite pas à en faire usage.

Toujours afin d'augmenter l'imputabilité des élus, il a été proposé par Bernard Drainville de mettre sur pied un jury citoyen chargé d'évaluer le travail des parlementaires. Un tel jury, constitué avant chaque session parlementaire par un processus aléatoire, aurait notamment pour mandat de décerner, le cas échéant, des mentions et des blâmes aux élus de l'Assemblée nationale. Une accumulation de blâme pourrait conduire à l'ouverture d'un registre menant à la révocation du mandat du député.

---

<sup>20</sup> Il est à noter que les indemnités pour départ en cours de mandat, en l'absence de problèmes de santé graves, ont été abolies en décembre 2015.

<sup>21</sup> Québec (Province), *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, Québec: Éditeur officiel du Québec, 2010, art. 6.

*Résumé des propositions:*

**Propositions visant à renforcer le rôle et la légitimité des députés**

Pistes de réforme	Propositions
1. Augmenter l'autonomie des députés	Assouplir la ligne de parti
2. Revoir le mode de désignation des élus	Réformer le mode de scrutin
	Élire le premier ministre au suffrage universel
	Limiter le nombre de mandats du premier ministre
	Accroître la transparence du processus de mise en candidature
	Interdire le remboursement des publicités électorales négatives
3. Responsabiliser et accroître l'imputabilité des élus	Interdire la diffusion des résultats de sondage une semaine avant le vote
	Instaurer une procédure de révocation
	Interdire le changement de groupes parlementaires au cours d'un mandat
	Abolir les indemnités de départ
	Appliquer plus vigoureusement le Code d'éthique et de déontologie
	Mettre sur pied un jury citoyen

## 2. Rapprocher les citoyens de leurs représentants

« Je me base sur cette théorie : si l'on n'implique pas les gens réellement dans les décisions qui les concernent, on ne peut pas susciter leur désir de faire bouger les choses autour d'eux !<sup>22</sup> » Tels furent les propos d'un jeune citoyen rapportés dans le *Livre blanc sur la Politique québécoise de la jeunesse* déposé en février 2014. En effet, seuls de réels efforts concertés visant à rejoindre les citoyens et à les impliquer dans les processus décisionnels parviennent à combattre efficacement les sentiments d'impuissance et d'apathie qui affligent la population. Nous avons relevé, au sein des documents analysés et des témoignages recueillis, une volonté claire des différents acteurs de rapprocher les citoyens des lieux de pouvoir. Tel que mentionné dans le rapport du comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, la nécessité de doter les citoyens et citoyennes de plus de pouvoir sur leurs institutions démocratiques est évidente. Ce constat trouve écho au sein des pistes de solution proposées lors du sommet *Génération d'idées* en 2010: les citoyens souhaitent se rapprocher des élus et des décisions politiques, ils souhaitent être consultés plus régulièrement et favorisent la décentralisation du pouvoir<sup>23</sup>.

La littérature sur la participation publique soutient que la participation des citoyens dans le processus décisionnel renforce leur pouvoir et rehausse la démocratie. La chercheuse en politiques publiques Nancy Bouchard identifie toutefois quatre conditions qui sont nécessaires à une réelle participation aux processus décisionnels: l'implication en amont du processus, la représentativité, la transparence et la diffusion d'une information équilibrée et impartiale<sup>24</sup>. Ces quatre principes se doivent d'être réunis sans quoi les propositions de réforme mises de l'avant par les élus visant à se rapprocher des citoyens seront stériles et vaines. Nous avons classé ces pistes de réforme en trois catégories: la participation des citoyens dans le processus législatif, l'édification

---

<sup>22</sup> Gouvernement du Québec, *Une génération aux multiples aspirations. Livre blanc sur la Politique québécoise de la jeunesse*, février 2014, p. 77.

<sup>23</sup> Génération d'idées, *Génération d'idées : mémoire Sommet 2010*, Montréal : 2011, p. 17.

<sup>24</sup> Nancy Bouchard, « The dark side of public participation: Participative processes that legitimize elected officials' values. » *Canadian Public Administration*, vol. 59, no 4. p. 516.



d'une culture de la transparence et la représentativité de l'ensemble des citoyens et citoyennes.

### *2.1 Favoriser la participation des citoyens dans le processus législatif*

En entrevue, les députés Sylvain Pagé, Pascal Bérubé et Manon Massé ont souligné d'emblée la volonté exprimée par de nombreux citoyens de participer davantage à la vie politique. Ceux-ci sont clairs: ils ne souhaitent pas être consultés aux quatre ans, lors des élections générales, mais plutôt pendant quatre ans et revendiquent davantage d'influence sur le processus législatif. À cet égard, plusieurs propositions émanant des élus visent à favoriser la participation des citoyens dans le processus législatif.

L'une de celles-ci, les référendums d'initiatives populaires, est un mécanisme de démocratie directe qui permettrait, comme il est notamment d'usage en Suisse, dans certains États américains et en Italie, aux citoyens d'intervenir par référendum sur le cours des affaires de l'État. Ainsi, les Québécois auraient la possibilité, selon une procédure balisée, d'ouvrir un registre pour demander la tenue d'un référendum sur toute question relevant de la compétence de l'Assemblée nationale ou du gouvernement provincial. Dans le cas où cette proposition recevait l'aval d'un nombre significatif d'électeurs (par exemple: 10% des inscrits sur la liste électorale), un référendum serait alors déclenché et le résultat de celui-ci aurait force de loi. Ayant fait l'objet d'un projet de loi déposé par l'ex-député Mario Dumont en 2000<sup>25</sup>, l'introduction de pareil mécanisme accorderait certes aux citoyens québécois un véritable pouvoir d'impulsion en matière législative, mais comporterait certains risques: exacerbation des clivages, risques démocratiques pour les minorités, comportements utilitariste et individualiste des votants et simplification excessive des enjeux politiques<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Mario Dumont, projet de loi 192 « Loi sur l'initiative populaire », présenté par M. Mario Dumont, à la première session de la trente-sixième législature, Assemblée nationale du Québec, 2000.

<sup>26</sup> Julien Domingue. *L'introduction des référendums d'initiative populaire au Québec : une évaluation des avantages et des risques pour la démocratie*, Assemblée nationale du Québec, 2008, p. 37.

Pratique coutumière pour certains députés, exercice étranger pour d'autres, la tenue d'assemblées publiques de comté connaît une forte variance à travers les circonscriptions du Québec. Alors que des députés comme Sylvain Pagé en effectuent plus d'une dizaine par année, et ce, avec le souci de couvrir l'ensemble du territoire, certaines circonscriptions n'ont jamais connu pareil événement. À l'exception de l'ex-député Gilles Ouimet, déçu par la faible participation obtenue lors de ses deux tentatives, les députés interrogés à propos de cette pratique l'ont recommandé avec grand enthousiasme: ces activités sont particulièrement appréciées par la population et sont le lieu d'échanges stimulants. Pour ces députés, la tenue d'assemblées publiques permet d'atteindre un double objectif, soit la consultation et la reddition de compte. En plus d'informer les citoyens et citoyennes sur ce qui se passe à l'Assemblée nationale et de permettre, au passage, aux députés de faire de l'éducation civique, ces échanges permettent aux citoyens d'interpeller directement leurs élus sur leur bilan. Devant le succès de ces initiatives dans leur propre circonscription, Bernard Drainville, Sylvain Pagé et Pascal Bérubé ont tous trois recommandé dans leurs écrits respectifs de rendre obligatoire la tenue d'une assemblée publique dans chacune des circonscriptions du Québec au terme de chacune des sessions parlementaires.

Toujours dans un objectif de favoriser la participation des citoyens dans le processus législatif, les députés Pascal Bérubé et Sylvain Pagé proposent la mise sur pied d'une période de questions citoyennes. Dans son *Manifeste pour une nouvelle culture politique*, ce dernier souligne à cet effet que l'Assemblée nationale du Québec impose aux gouvernements municipaux de réserver une période de questions pour les citoyens lors de la séance du conseil afin de permettre un accès direct aux élus. Selon le député de Labelle, il serait cohérent d'en faire de même à l'Assemblée nationale. Depuis février 2017 le Parti Québécois invite d'ailleurs les citoyens à leur transmettre leurs questions et leurs témoignages par le biais de la plateforme *Votre question* afin que celles-ci soient utilisées lors de la période de questions au Salon bleu. Il pourrait être intéressant d'institutionnaliser cette pratique, de l'étendre à l'ensemble des formations politiques et d'en faire une réelle période de questions citoyenne.

À ces propositions s'ajoute une myriade de mesures visant à moderniser et décloisonner la participation au processus législatif. Par exemple, la Commission-Jeunesse du Parti libéral du Québec (CJPLQ) soutient depuis 2016 la mise sur pied d'une plateforme web permettant aux citoyens de proposer des projets de loi ou des modifications à des projets de loi<sup>27</sup>. La CJPLQ promeut également l'utilisation des systèmes de visioconférence afin d'accroître la participation citoyenne à certains travaux parlementaires. Dans le rapport synthèse de la tournée de consultation qu'il a menée auprès de ses concitoyens à l'été 2011, le député de Matane-Matapédia, Pascal Bérubé, émet quant à lui une série de propositions visant à hausser la participation électorale et à faciliter l'exercice du droit de vote: émission d'un certificat de nouvel électeur, scrutin électronique, vote obligatoire, tenue du scrutin le dimanche, droit de vote à 16 ans, vote à distance sur les campus pour les étudiants, etc.<sup>28</sup> Afin de favoriser la participation au processus législatif, il apparaît également qu'un effort supplémentaire pourrait être fait afin d'attirer un auditoire plus large avec une programmation intéressante et variée sur le canal de l'Assemblée nationale<sup>29</sup> et qu'une écoute et un suivi accru pourraient être accordés aux pétitions<sup>30</sup>.

Sans de réels efforts en matière d'éducation à la citoyenneté, il est toutefois peu probable que ces propositions parviennent à instaurer une réelle culture de la participation à la vie politique au sein de la population. En effet, selon le chercheur britannique Ben Seyd, une certaine déception envers le politique constituerait un important obstacle à la participation citoyenne. Alors que cette dernière découlerait d'attentes particulièrement élevées envers nos politiciens, il serait primordial d'investir dans l'éducation afin de sensibiliser la population à la complexité de l'action publique<sup>31</sup>. Selon les recherches

---

<sup>27</sup> Parti libéral du Québec. Congrès jeunes (34e : 2016, 13-14 août : Québec, Québec). *Thématique nationale*. 2016. p. 6.

<sup>28</sup> Pascal Bérubé, *Pour une politique de proximité et de résultats : rétablir la confiance entre la population et les élus : rapport synthèse réalisé dans le cadre d'une tournée de consultation auprès de ses concitoyens*, Parti Québécois, 2011, p. 12-13.

<sup>29</sup> Laurie Comtois, *Désintérêt des citoyens envers la politique : analyse comparée des efforts de l'Assemblée nationale du Québec et du Parlement du Royaume-Uni*, Québec: Laurie Comtois, 2010, p. 35.

<sup>30</sup> Coalition avenir Québec, *op. cit.*, p. 14.

<sup>31</sup> Ben Seyd, « Exploring Political Disappointment », *Parliamentary Affairs*. Vol. 69, no 2 (avril 2016), p. 345.

du professeur de sciences politiques, la déception serait plus faible chez les citoyens bien informés, car ces individus auraient tendance à avoir des attentes plus modestes à l'égard des politiciens. Dans cette même veine, le comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques proposait en 2003 l'introduction de cours d'éducation à la citoyenneté et à la vie démocratique dans le cursus scolaire obligatoire du primaire jusqu'à l'enseignement collégial afin de développer, chez la relève citoyenne, une compréhension de la complexité du vivre ensemble<sup>32</sup>. Actuellement, l'éducation de la jeunesse à la citoyenneté est notamment enseignée à travers les cours d'histoire et à travers des programmes facultatifs tels que *Vox Populi*<sup>33</sup>. Lors de son congrès *Démocratie renouvelée, génération engagée* à l'été 2010, la CJPLQ proposait de scinder le cours d'*Histoire et d'éducation à la citoyenneté* inscrit au cursus des étudiants du 2<sup>e</sup> cycle du secondaire en deux cours distincts afin de mettre davantage en valeur l'enseignement des rouages du système démocratique et l'introduction d'un volet participatif<sup>34</sup>. De manière similaire, la Commission de la relève de la Coalition avenir Québec proposait en 2014 la création d'un cours d'éducation à la citoyenneté en 5<sup>e</sup> secondaire afin de mieux outiller les jeunes, par l'entremise de notions de droit, d'économie et d'histoire, dans leurs activités quotidiennes<sup>35</sup>. Au fil des entretiens réalisés auprès des députés afin d'alimenter cet essai, un consensus quant à la nécessité d'investir dans l'éducation à la citoyenneté s'est clairement dessiné.

---

<sup>32</sup> États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, *op. cit.*, p. 54.

<sup>33</sup> Vox Populi est un programme proposé par les services éducatifs de l'Assemblée nationale et le Directeur général des élections dans les écoles primaires et secondaires du Québec.

<sup>34</sup> Parti libéral du Québec. Congrès jeunes (28<sup>e</sup> : 2010 : Saint-Augustin-de-Desmaures, Québec). *Démocratie renouvelée, génération engagée*, p. 4.

<sup>35</sup> Coalition avenir Québec, Congrès des jeunes (1<sup>er</sup> : 2014 : Québec, Québec), *Résolutions finales, amendées et acceptées au Colloque 2014*, Québec : Coalition avenir Québec, Commission de la relève, 2014, p. 9.

## 2.2 Développer une culture de la transparence

Afin de rapprocher les citoyens de leurs représentants, plusieurs des députés rencontrés ont soutenu qu'il était capital de développer une réelle culture de la transparence. À ce titre, plusieurs pas ont été réalisés au cours de la 41<sup>e</sup> législature: les agendas des membres du Conseil exécutif sont disponibles au public depuis janvier 2015 et le Vérificateur général du Québec publiera, à partir du prochain rendez-vous électoral, un état des finances publiques avant chaque élection générale. Concernant cette dernière avancée, le député François Bonnardel croit qu'il faut aller plus loin. C'est la raison pour laquelle il a présenté un projet de loi pour doter le Québec d'un directeur parlementaire du budget<sup>36</sup>. Comme c'est le cas à la Chambre des communes à Ottawa et à l'Assemblée législative de l'Ontario, le détenteur de cette fonction aurait pour mandat de présenter, de façon indépendante et objective, des analyses de la situation financière du Québec, des prévisions budgétaires du gouvernement, ainsi que des tendances économiques. Il est à noter que le député de Rousseau, Nicolas Marceau, avait également déposé un projet de loi similaire en février 2015. Ces projets de loi n'ont toutefois pas été appelés par le gouvernement.

Selon Sylvain Pagé, le vote électronique des députés constitue une mesure simple et moderne parfaitement compatible avec le devoir de transparence des élus. En l'occurrence, l'implantation du vote électronique à l'Assemblée nationale permettrait de tenir compte des votes de chaque député individuellement, et ce, de manière systématique<sup>37</sup>. Il serait alors possible d'offrir les résultats des votes de chacun des députés en direct sur le site web de l'Assemblée, puis d'archiver ceux-ci. Les citoyens auraient alors la possibilité de consulter le vote de leur représentant sur l'ensemble des projets de loi, motions ou autre, et de questionner ceux-ci à ce sujet lors d'assemblée publique, ce qui, en plus d'améliorer la transparence, aurait pour effet de responsabiliser davantage les élus quant à l'importance de chaque vote.

---

<sup>36</sup> Sophie Jacques-Barma, *Un directeur parlementaire du budget pour le Québec ou comment crédibiliser le débat*, Québec: Assemblée nationale du Québec, 2016, p. 27.

<sup>37</sup> Actuellement, seul le vote par appel nominal permet de consigner le vote de chaque député.

L'une des critiques les plus souvent entendues par le député Pascal Bérubé à l'encontre de la classe politique lors de sa tournée de consultation était celle des promesses non tenues: la surenchère des promesses électorales alimenterait les déceptions et frustrations des citoyens. Pourtant, selon le professeur François Pétry de l'Université Laval, contrairement à la croyance populaire, les partis politiques auraient généralement tendance à suivre leur promesse (la moyenne de réalisation des promesses serait de 67%)<sup>38</sup>. Faisant écho à la proposition issue du sommet *Généralités d'idées* en 2010, le député de Matane-Matapédia propose que les engagements électoraux de la formation politique qui forme le gouvernement fassent l'objet d'une évaluation annuelle, par secteurs d'activité, par une instance indépendante. Un mécanisme d'évaluation du degré d'atteinte des objectifs fixés tel que celui développé par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval pourrait, selon nous, contribuer à contrer le cynisme développé par les électeurs à l'égard des promesses effectuées durant les campagnes électorales.

L'ex-député de Fabre, Gilles Ouimet, croit également que, toujours dans une perspective d'une plus grande transparence, mais également d'indépendance, le processus de nomination des personnes désignées devrait être revu. Bien que la nomination du Commissaire à l'éthique et à la déontologie<sup>39</sup>, du Commissaire au lobbying, du Directeur général des élections, du Protecteur du citoyen et du Vérificateur général soit approuvée par les deux tiers des députés, celle-ci est actuellement proposée par le premier ministre. Selon l'ancien Bâtonnier du Québec, le processus actuel conduit à la nomination du plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire le candidat le moins polarisant, et non de la personne la plus pertinente pour occuper ces importantes fonctions. Un processus de présélection encadré avec appel de candidatures conduisant à la constitution d'une courte liste de noms pouvant être présentée à l'ensemble des dépu-

---

<sup>38</sup> François Pétry, « Les partis tiennent-ils leurs promesses? » dans Réjean Pelletier (sous la direction de), *Les partis politiques québécois dans la tourmente. Mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec: Presses de l'Université Laval, 2012, p. 195-223.

<sup>39</sup> Il est à noter que la nomination du Commissaire à l'éthique et à la déontologie est proposée par le premier ministre conjointement avec chef de l'opposition officielle.

tés pour mise aux voix garantirait, selon ce dernier, plus de transparence et d'indépendance dans le processus de nomination.

Cette quête de transparence ne doit toutefois pas faire perdre de vue l'objectif initial de rapprocher les citoyens de leurs représentants. À titre d'exemple, en entrevue, M. Ouimet a tenu à soulever certains impacts négatifs de la télédiffusion des séances. Selon ce dernier, la captation et la diffusion d'une unique facette du travail de député auraient pour effet d'éclipser d'importants pans de son travail. Le groupe Samara soulignait d'ailleurs à cet effet, dans sa série portant sur le leadership politique au Canada, que plusieurs députés, au moment de dresser le bilan de leur vie politique, insistaient sur le fait qu'ils estimaient que leur meilleur travail avait été réalisé au sein de comités plus discrets et dans l'aire privée des caucus<sup>40</sup>, loin des caméras. Rappelons également que, dans le cadre de leurs fonctions, les députés sont appelés à consacrer beaucoup de temps en circonscription, une réalité demeurant peu connue<sup>41</sup> et échappant aux caméras de l'Assemblée nationale. Selon Jean-Marc Fournier, Manon Massé et Jacques Chagnon, la plupart du travail du député n'est tout simplement pas visible. Au passage, Sylvain Pagé proposait dans son manifeste de permettre des plans plus larges des caméras au Salon bleu afin de mieux saisir les attitudes des parlementaires et de calmer les ardeurs de certains députés qui agissent parfois différemment lorsque la caméra n'est pas posée sur eux.

### *2.3 Assurer une représentativité de l'ensemble des citoyens et citoyennes*

Afin de rapprocher les citoyens de leurs représentants, d'importants efforts doivent être consentis afin d'assurer une représentativité de l'ensemble des citoyens et citoyennes du Québec à l'Assemblée nationale. En effet, tous et toutes doivent se reconnaître dans l'institution qui est la leur et se sentir interpellés par ce qui s'y déroule. Pour y parvenir, la députée de Sainte-Marie–Saint-Jacques, Manon Massé, croit que les députés devraient assurer un rôle d'animateurs sociaux. Plus qu'un intermédiaire

---

<sup>40</sup> Alison Loat, *op. cit.*, p.3.

<sup>41</sup> Éric Montigny, *op. cit.*, p. 1.

entre l'appareil étatique et les citoyens, le député devrait avoir pour fonction d'amener la démocratie aux citoyens. Assemblées publiques, comités citoyens, bulletins de la députée, nombreuses sont les initiatives mises de l'avant par la députée afin d'aller à la rencontre des citoyens et de leur donner une emprise sur le jeu politique. La députée de Sainte-Marie–Saint-Jacques travaille d'ailleurs actuellement sur un projet pilote visant à susciter la participation politique chez les pans de la population les plus marginalisés de sa circonscription puisque ceux-ci se retrouvent systématiquement exclus de la délibération politique. Selon Pascal Bérubé qui a, de son côté, développé un concept de bureau de circonscription mobile, les députés gagneraient à partager entre eux ce type d'initiatives et à échanger des pratiques optimales sur la manière de recueillir régulièrement et avec dynamisme les idées des citoyens.

Des efforts supplémentaires doivent effectivement être investis afin d'aller à la rencontre des citoyens moins politisés: jeunes, marginalisés, nouveaux arrivants, etc. Selon l'Institut pour la citoyenneté canadienne, les nouveaux arrivants s'abstiennent de voter notamment parce qu'ils ne savent pas comment ou ne sont pas sûrs de savoir composer avec le système électoral<sup>42</sup>. En 2003, le comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques proposait dans son rapport que le gouvernement développe auprès des communautés ethnoculturelles un programme de formation à la citoyenneté afin de favoriser la représentation et la participation de celles-ci au sein des institutions démocratiques québécoises. Le comité suggérait également la mise en place de mesures pour favoriser l'entrée de femmes en politique tel que le remboursement bonifié des dépenses électorales pour les partis politiques présentant une parité de candidatures et la création de fonds privés dans le but de soutenir les femmes dans leur saut en politique.

Enfin, afin d'augmenter l'influence des régions, certains députés tels que Pascal Bérubé proposent la mise sur pied d'une Chambre des régions. Cette idée initialement discutée dans le cadre des États généraux sur la réforme des institutions démocra-

---

<sup>42</sup> Institut pour la citoyenneté canadienne, *Élire et appartenir. Les nouveaux citoyens et la participation politique*, rapport intégral – août 2015, p. 4.



tiques en 2002 et retenue par l'ancien ministre responsable de la Réforme électorale et parlementaire Jean-Pierre Charbonneau aurait pour but d'accroître le poids politique des régions. Formée de deux représentants élus par région, cette Chambre des régions occuperait le Salon rouge de l'Assemblée nationale.

*Résumé des propositions:*

**Propositions visant à rapprocher les citoyens de leurs représentants**

Pistes de réforme	Propositions
1. Favoriser la participation des citoyens dans le processus législatif	Permettre les référendums d'initiative populaire
	Instaurer des assemblées de circonscriptions obligatoires
	Moderniser et décloisonner la participation au processus législatif
	Mettre sur pied une période de questions citoyenne
	Investir dans l'éducation à la citoyenneté
2. Développer une culture de la transparence	Se doter d'un directeur parlementaire du budget
	Mettre sur pied un système de vote électronique des élus
	Mandater un acteur neutre pour évaluer les engagements électoraux
	Revoir le processus de nomination des personnes désignées
	Permettre des plans plus larges des caméras au Salon bleu
3. Assurer une représentativité de l'ensemble des citoyens et citoyennes	Constituer une Chambre des régions
	Mettre sur pied des mesures favorisant la présence des femmes
	Mettre sur pied un programme de formation à la citoyenneté au sein des communautés ethnoculturelles
	Partager les bonnes pratiques permettant de recueillir régulièrement et avec dynamisme les idées des citoyens

### 3. Accroître l'efficacité du travail des élus

Valoriser le rôle de député, c'est également s'assurer que celui-ci œuvre au sein d'institutions efficaces et dynamiques. Nous avons classé les pistes de réforme proposées par les élus pour accroître l'efficacité du travail parlementaire en quatre catégories: le renforcement de l'efficacité des travaux parlementaires, l'édification d'une culture de la collaboration, l'équilibre entre les pouvoirs exécutifs et législatifs et la mise sur pied d'un processus de réforme parlementaire continu.

#### 3.1 Renforcer l'efficacité des travaux parlementaires

Parmi l'ensemble des entretiens réalisés et des documents consultés, un élément fait sans l'ombre d'un doute consensus: la nécessité de réformer la période des questions. Instaurée de manière officielle en 1963 par l'orateur John Richard Hyde<sup>43</sup>, cette rubrique des affaires courantes constitue, en principe, une occasion pour les parlementaires d'exercer un contrôle de l'action gouvernementale. Période des travaux la plus connue et la plus suivie par la population depuis les débuts de la télédiffusion des débats en 1978<sup>44</sup>, la période des questions est toutefois devenue, selon l'ancien président de l'Assemblée nationale Jean-Pierre Charbonneau<sup>45</sup>, un véritable cirque. Pour Sylvain Pagé, loin d'un exercice de reddition de comptes, cette rubrique prendrait plutôt la forme de règlement de comptes visant à entacher la réputation de l'adversaire<sup>46</sup>. Malgré les dégâts qu'elle occasionne, notamment en perpétuant le cynisme au sein de la population, l'animosité démontrée pendant la période des questions semble profondément ancrée dans le comportement des partis<sup>47</sup>. La nécessaire réforme de celle-ci fait consensus, mais les pistes de solutions sont très variées. Alors que Gilles Ouimet propose que les questions soient formulées de manière écrite, Jean-Marc Fournier suggère plutôt une période des questions thématique lors de laquelle les différents sec-

---

<sup>43</sup> « Période des questions et réponses orales », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, Assemblée nationale du Québec, 31 mai 2016.

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

<sup>45</sup> Jean-Pierre Charbonneau, « Cessons ce cirque... », *L'Actualité*, vol. 33, no 4, 15 mars 2008, p. 32.

<sup>46</sup> Sylvain Pagé, *op. cit.*, p. 10.

<sup>47</sup> Alison Loat, *op. cit.*, p. 17.

teurs d'activité gouvernementale seraient étudiés tour à tour sur un cycle d'un mois. François Bonnardel pense plutôt que ce sont les attitudes des parlementaires qui devraient changer. Par exemple, il croit que les ministres interpellés, lorsqu'incapables de répondre de manière satisfaisante à une question, devraient s'engager à fournir une réponse lors d'une prochaine période plutôt que d'éviter d'y répondre. Plusieurs députés ont également tenu à souligner l'apport positif de l'interdiction, depuis l'automne 2015, des applaudissements lors de la période des questions. Cette seule mesure ne suffit toutefois pas, selon ces derniers, à contrer l'hyper-partisanerie suscitée par l'exercice.

En mai 2015, Gilles Ouimet cosignait avec les députés Françoise David, Sylvain Pagé et Benoit Charrette une lettre à l'intention du président de l'Assemblée nationale, Jacques Chagnon, encourageant ce dernier à entreprendre des démarches et des changements réglementaires visant à améliorer la qualité des travaux de l'Assemblée nationale et la confiance de la population envers ses élus<sup>48</sup>. Selon M. Ouimet, il est notamment urgent de raffermir et d'accroître le rôle du président. Ce dernier devrait être en mesure d'intervenir plus rapidement lorsqu'un appel au règlement est soulevé et agir avec plus de fermeté auprès des députés indisciplinés. D'ailleurs, tout comme le président, Sylvain Pagé croit que les vice-présidents devraient être élus par vote secret.<sup>49</sup> Selon le député de Labelle, pour toute élection d'un président ou d'un vice-président, les candidats devraient avoir la possibilité de présenter un discours au moyen duquel ils auraient l'occasion de partager leur vision de la présidence et leurs valeurs. Sylvain Pagé souligne également qu'il est nécessaire de resserrer les règlements afin que le président et les vice-présidents puissent agir avec rigueur et célérité.

---

<sup>48</sup> Jean-Marc Salvé, « Alliance PLQ-PQ-CAQ-QS... », *Le Soleil*, Québec, 20 juin 2015.

<sup>49</sup> À Ottawa, tous les députés sont automatiquement candidats au poste de président de la Chambre des communes. Ceux-ci doivent alors retirer leur nom s'ils ne souhaitent pas être mis en nomination.

### 3.2 Développer une culture de la collaboration

En entrevue, le président Jacques Chagnon a confié saisir toutes les opportunités qui lui étaient présentées pour rappeler au public que les décisions prises à l'Assemblée nationale émergeaient, en grande majorité, de consensus. Le président a d'ailleurs profité de l'étude des crédits de l'Assemblée nationale 2016-2017 pour présenter quelques statistiques:

68 % des projets de loi ont été adoptés de façon unanime en 2015-2016; 66 % en 2014-2015; 90 % en 2013-2014; 74 % en 2011-2012, soit une moyenne de 76 % pour les cinq dernières années. Ce n'est pas rien. C'est très surprenant pour des gens qui imaginent que nos débats sont toujours des prises de bec et des chicanes intempestives<sup>50</sup>.

En effet, environ 75% des décisions sont prises à l'unanimité, un fait qui provoque souvent la surprise auprès des interlocuteurs du député de Westmount-Saint-Louis. Ce phénomène s'expliquerait, toujours selon ce dernier, par une méconnaissance du travail parlementaire, mais également par une perception négative à l'endroit de la dynamique parlementaire. Alors que les citoyens désireraient voir leurs élus travailler ensemble, ils percevraient plutôt un climat de chicane incessant au sein de leurs institutions parlementaires, ce qui provoquerait un rejet profond chez ceux-ci. Gilles Ouimet et Jean-Marc Fournier sont du même avis: la chicane n'est payante pour personne. Les initiatives transpartisanes sont, au contraire, fortement appréciées au sein de l'électorat. La population a soif de collaboration, analysent Manon Massé et Jacques Chagnon, et, pour l'encourager, il est nécessaire d'entreprendre une transformation des mœurs politiques encore trop empreintes de partisanerie excessive.

Afin de bâtir une culture collaborative et d'en finir avec le face-à-face favorisant la confrontation, l'ex-députée de Gouin, Françoise David, proposait, au moment de son retrait de la vie politique, de réaménager le Salon bleu afin de disposer les pupitres des

---

<sup>50</sup> *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, séance du 27 avril 2016, 1<sup>ère</sup> session, 41<sup>e</sup> législature.

députés sous la forme d'un hémicycle<sup>51</sup>, une idée appuyée par le député Pascal Bérubé. Également favorable à cette idée, Sylvain Pagé propose même, dans son manifeste, de répartir les députés selon l'ordre alphabétique de leur circonscription, comme c'est le cas en Suède<sup>52</sup>. Selon le député de Labelle, cette nouvelle disposition permettrait de rappeler que l'affiliation première du député va à son comté et non à sa formation politique. En outre, Sylvain Pagé croit qu'il serait nécessaire de changer les noms des oppositions pour deuxième parti, troisième parti et quatrième parti, afin d'envoyer un signal clair à la population que « l'opposition ne fait pas que s'opposer ». D'ailleurs, François Bonnardel, député ayant lutté pendant plusieurs années pour faire reconnaître sa formation politique, soutient qu'il faudrait modifier le Règlement de l'Assemblée afin de faciliter la reconnaissance des tiers partis. Actuellement, pour être reconnu comme groupe parlementaire, un parti politique doit avoir fait élire au moins 12 députés ou avoir obtenu au moins 20% des voix. Selon lui, l'ère du bipartisme est bel et bien révolue et l'Assemblée nationale doit s'adapter à cette nouvelle réalité.

Plusieurs changements au sein des pratiques des parlementaires contribueraient, selon les députés rencontrés, à développer une réelle culture de collaboration. D'abord, selon Manon Massé, les députés gagneraient à partager entre eux les pratiques optimales sur la manière de recueillir régulièrement et avec dynamisme les idées des électeurs. Aussi, il serait rafraîchissant de voir les élus mentionner les bons coups de leurs adversaires plutôt que de se limiter à critiquer les mauvais. À terme, toute la classe politique y gagnerait en crédibilité. Pascal Bérubé croit également que, pour améliorer le ton des échanges en Chambre, les députés de l'opposition devraient accompagner toute critique du gouvernement d'une proposition alternative positive. Bien sûr, il n'appartient qu'aux députés eux-mêmes d'adopter ces comportements, mais nous croyons que plusieurs des propositions recueillies dans cet essai contribueront à faire émerger de telles pratiques.

---

<sup>51</sup> Stéphane Baillargeon, « Optimiste en engagée, Françoise David, mais néanmoins épuisée », *Le Devoir*, Montréal, 20 janvier 2017.

<sup>52</sup> Sylvain Pagé, *op. cit.*, p. 21.

### 3.3 Assurer un meilleur équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif

Selon plusieurs experts constitutionnels réunis à l'occasion d'un colloque portant sur la valorisation des parlements tenu en 2010 à Paris, on assisterait, à l'échelle mondiale, à une montée de l'exécutif et à un amoindrissement de sa responsabilité devant la représentation nationale<sup>53</sup>. Dans la plupart des parlements du monde, il serait de plus en plus rare que la loi soit, en proportion d'importance, d'origine parlementaire. L'Assemblée nationale n'y fait pas exception: l'initiative des lois échappe aux députés au profit des ministres<sup>54</sup>. En 2003, le Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques soulignait d'ailleurs dans son rapport que des changements devaient être apportés aux relations entre les pouvoirs exécutif et législatif afin que la séparation du pouvoir entre le gouvernement et l'Assemblée nationale soit plus étanche<sup>55</sup>.

Le président Jacques Chagnon est de cet avis. Un changement de culture est nécessaire, mais il est impossible de demander à l'exécutif de desserrer son emprise. C'est pourquoi, selon le député de Westmount-Saint-Louis, l'âge d'or des parlements correspond aux périodes de gouvernement minoritaire. En effet, en position minoritaire, le gouvernement doit d'abord s'assurer de l'adhésion des députés de sa formation politique afin de mettre en œuvre son agenda législatif. Il est ensuite forcé de collaborer avec l'opposition. Cette situation laisse davantage d'espace aux députés pour se faire valoir. Malheureusement, une telle conjoncture est peu fréquente: les gouvernements minoritaires saisissent la première occasion leur étant favorable pour déclencher des élections. Malgré l'adoption de la loi prévoyant des élections à date fixe par l'Assemblée nationale en 2013, Gilles Ouimet, Manon Massé et François Bonnardel jugent essentiel que seule la perte de confiance des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale envers le gouvernement permette le déclenchement d'un scrutin sans attendre la date convenue, empêchant ainsi le premier ministre de demander un

---

<sup>53</sup> *La revalorisation des parlements? : actes du colloque du 19 mars 2010*, Paris: Société de législation comparée, 2010, p. 20.

<sup>54</sup> Nelson Michaud, *op. cit.*, p. 117.

<sup>55</sup> États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, *op. cit.*, p. 38.

déclenchement précoce des élections au lieutenant-gouverneur comme ce fut le cas en 2014. Selon Gilles Ouimet, les Québécois et Québécoises auraient soif d'un gouvernement minoritaire fonctionnel.

Plusieurs des députés rencontrés en entrevue ont avancé qu'une plus grande séparation des pouvoirs était nécessaire. Selon Gilles Ouimet, les ministres, qui jouent actuellement un rôle central dans le processus législatif, ne devraient tout simplement pas participer aux commissions parlementaires, si ce n'est qu'occasionnellement à titre de témoin<sup>56</sup>. Ce changement de pratique permettrait notamment de valoriser davantage le rôle des députés du parti ministériel dont l'activité au sein des commissions parlementaires est parfois très limitée. Selon Sylvain Pagé, une meilleure séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif passerait par un partage des postes du Conseil des ministres entre les différentes formations politiques — un certain nombre de postes ministériels pourrait être réservé aux partis de l'opposition — et une élection des ministres par l'ensemble des parlementaires. Pour le député de Labelle, cette formule contribuerait à changer notre culture politique et diminuerait considérablement le pouvoir des chefs. Sylvain Pagé croit également qu'il faudrait imposer un nombre maximal de ministres au sein du gouvernement québécois afin qu'il n'y ait plus d'abus de nominations partisans. Il soutient également que la reddition de compte de ceux-ci devrait être accrue.

Selon les députés Pascal Bérubé et François Bonnardel, le temps d'étude des crédits budgétaires devrait presque exclusivement appartenir à l'opposition. Actuellement, 100 des 200 heures d'étude sont réservées aux députés du groupe parlementaire formant le gouvernement, une situation que le député de Granby juge ridicule. En effet, évoquant avoir déjà aperçu le scripte d'une séquence de questions et de réponses entre un ministre et l'un de ses collègues, François Bonnardel soutient que cette formule contribue à dévaloriser le rôle des députés ministériels et à augmenter le cynisme

---

<sup>56</sup> En vertu du *Règlement de l'Assemblée nationale*, les ministres ne sont pas membres des commissions parlementaires. En pratique, ils y jouent toutefois un rôle central, notamment lors de l'étude détaillée des projets de loi.



au sein de la population. Les questions plantées<sup>57</sup> ne permettraient pas de réaliser un réel contrôle parlementaire et rendraient l'exercice inutile. Le député de Matane-Matapédia souligne de son côté que les députés ministériels ont déjà accès, notamment via les caucus, aux ministres et qu'il serait davantage utile de réserver le précieux temps d'étude des crédits aux députés de l'opposition.

L'utilisation de la procédure d'exception, communément appelée « bâillon », visant à accélérer l'adoption d'un projet de loi ou d'une motion est souvent source de frustration pour l'opposition. Cette pratique jugée peu démocratique par cette dernière est également mal perçue au sein de la population. Également controversée, la pratique de l'obstruction systématique, également appelée « filibuster », qui vise à retarder, voire empêcher, l'adoption d'un projet de loi, peut conduire à des dérapages et accroître le cynisme chez les citoyens. Selon Jacques Chagnon, il est possible de restreindre le recours à ces pratiques parlementaires en encourageant les formations politiques à s'entendre sur le nombre d'heures réservées à l'étude de chacun des projets de loi. Sylvain Pagé partage cet avis. Selon le député de Labelle, il serait possible de réduire l'utilisation de ces stratégies en mettant sur pied un comité des présidents réunissant le président et les vice-présidents de l'Assemblée nationale, les présidents des commissions parlementaires et les leaders de tous les partis politiques. La CAQ a également adopté, lors de son congrès *Oser la démocratie*, une position favorable à cette proposition qui augmenterait la productivité du travail en commission parlementaire<sup>58</sup>.

Qu'ils soient membres du groupe parlementaire formant le gouvernement ou d'un groupe d'opposition, les députés sont tous des législateurs. Ainsi, tout député a la possibilité de présenter un projet de loi. Le menu législatif est toutefois contrôlé par le gouvernement, car c'est lui qui appelle les projets de loi qui seront étudiés par les députés. Il est donc rare de voir un projet de loi public de député dépasser l'étape de la présentation. Alors qu'à la Chambre des communes à Ottawa, une période de temps est

---

<sup>57</sup> Selon l'Encyclopédie parlementaire québécois: Question posée à un ministre qui en a manifestement été averti au préalable.

<sup>58</sup> Coalition avenir Québec, *op. cit.*, p. 9.

réservée chaque semaine à l'étude des projets de loi des députés des partis d'opposition dans un ordre déterminé par tirage au sort, au 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. Selon François Bonnardel, il serait nécessaire d'imposer 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 groupes parlementaires reconnus à chaque législature<sup>59</sup>. Un tel procédé permettrait d'assurer un meilleur équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et éviterait que les projets de loi publics de député meurent au feuillet sans même avoir pu être pris en considération par les parlementaires.

### *3.4 Assurer un processus de réforme parlementaire continu*

Depuis la réforme parlementaire de 1984, il existe une sous-commission à la Commission de l'Assemblée nationale qui a pour mandat d'étudier toute question de réforme parlementaire, mais celle-ci ne s'est pas réunie depuis 2009. Selon Sylvain Pagé, le problème réside dans le fait que les députés sont à la fois juges et parties. Quels incitatifs ont-ils à changer les règles? Déjà en 2003, le Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques soulignait qu'il était essentiel de trouver des moyens d'actualiser les institutions démocratiques sur une base permanente<sup>60</sup>. Gilles Ouimet et Pascal Bérubé unissent leurs voix à celle du député de Labelle pour proposer la mise sur pied d'un comité permanent des réformes démocratiques, composé d'autant d'élus que de non-élus, qui étudierait les propositions de modifications, ferait ses propres consultations et proposerait des changements jugés nécessaires afin d'améliorer la situation générale de la démocratie québécoise<sup>61</sup>. Une telle structure pourrait canaliser les réflexions et préoccupations des citoyens, récemment mis en lu-

---

<sup>59</sup> Il demeure possible, pour un député de l'opposition, de faire cheminer un projet de loi lors de la période de deux heures réservée, chaque mercredi, aux affaires inscrites par les députés de l'opposition. Cette pratique est toutefois peu fréquente. De 1984 à 2014, seulement quatre projets de loi ont fait l'objet de débats dans le cadre de motions du mercredi. Aucun d'entre eux n'est allé plus loin que l'étape de l'adoption du principe.

<sup>60</sup> États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, *op. cit.*, p. 19.

<sup>61</sup> Sylvain Pagé, *op. cit.*, p. 17

mière par la tournée *Faut qu'on se parle*, afin de dynamiser nos institutions démocratiques. Les propositions recensées dans ces pages pourraient y être débattues et bonifiées des réflexions des citoyens et citoyennes.

Questionnés aux sujets des principaux obstacles à la mise en œuvre et à la réussite des réformes parlementaires, les députés rencontrés en entrevue ont fait état d'une importante force d'inertie. Il est ardu, pour les élus, de remettre en question les règles de la joute parlementaire alors qu'ils en sont les principaux acteurs. Il appartient donc à la société civile de faire pression sur ceux-ci afin qu'ils s'engagent sur la voix des réformes.

*Résumé des propositions:*

**Propositions visant à accroître l'efficacité du travail des élus**

Pistes de réforme	Propositions
1. Renforcer l'efficacité des travaux parlementaires	Réformer la période des questions
	Raffermir le rôle du président de l'Assemblée nationale
	Élire les vice-présidents par vote secret
2. Développer une culture de la collaboration	Asseoir les députés par ordre alphabétique de nom de circonscription
	Reconnaître l'affiliation des tiers partis
	Changer le nom des oppositions
	Souligner les bons coups des adversaires et accompagner toute critique d'une alternative positive
3. Assurer un meilleur équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif	Baliser le déclenchement des élections en période de gouvernement minoritaire
	Assurer une plus grande séparation des pouvoirs
	Limiter le nombre de ministres et accroître leur reddition de compte
	Revoir la répartition des temps de parole de l'étude des crédits budgétaires
	Mettre sur pied un comité des présidents visant à réduire le bâillon et le filibuster
	Obliger l'étude d'un nombre prédéterminé de projets de loi émanant d'un député de l'opposition
4. Assurer un processus de réforme parlementaire continu	Mettre sur pied un comité permanent des réformes démocratiques

## Conclusion

La confiance est un élément essentiel au bon fonctionnement des démocraties modernes. Alors qu'une érosion du lien de confiance qui unit la population à ses institutions politiques se fait sentir au Québec comme ailleurs dans le monde, cet essai avait pour but d'identifier et de classer les mesures visant à valoriser la fonction de député à l'Assemblée nationale. En analysant les avenues proposées dans les écrits des parlementaires québécois et en réalisant des entrevues semi-dirigées auprès de parlementaires, nous avons identifié trois grandes pistes de réforme, soit le renforcement du rôle et de la légitimité des députés, la création d'un lien de proximité entre les citoyens et leurs représentants et l'accroissement de l'efficacité du travail des élus.

Un élément soulevé par certains députés n'a toutefois pas été abordé dans ces pages: le rôle et l'impact des médias. L'influence de ceux-ci sur les perceptions des citoyens à l'égard de leurs représentants est pourtant manifeste. Évoluant dans un contexte difficile, notamment marqué par le manque de ressources, l'exigence des nouvelles en continu, la compétition pour la une et les défis du numérique, les médias jouent très certainement un rôle dans la présente crise de confiance. Alors que la décision publique est souvent motivée par la perception publique, il nous apparaît important de réfléchir à la question du rapport qu'entretiennent les médias, les décideurs politiques et les citoyens et de lancer une vaste conversation à ce sujet.

Depuis la réforme parlementaire de 2009, certaines mesures visant à valoriser la fonction de député ont été mises en place: fin des applaudissements lors de la période des questions, adoption d'un code d'éthique et de déontologie, nomination d'un commissaire responsable de son application, limitation des contributions politiques à 100\$, adoption de la loi sur les élections à date fixe, etc. Ces mesures adoptées à la pièce ne sont toutefois pas suffisantes pour pallier la perte de confiance qui ébranle nos institutions. Sans une réponse à la hauteur du défi à relever, plusieurs parlementaires rencontrés aux fins de cet essai craignent que la progression du cynisme puisse mener le Québec aux abords d'une crise majeure. Selon ces députés, l'élection de Donald Trump

à la présidence des États-Unis devrait servir d'avertissement: l'insatisfaction populaire peut parfois provoquer des résultats imprévisibles. Nos élus sont toutefois outillés pour éviter une telle situation: ces pages recensent une foule de solutions qui n'attendent qu'à être débattues!

## Bibliographie

Baillargeon, Stéphane. « Optimiste en engagée, Françoise David, mais néanmoins épuisée », *Le Devoir*, Montréal, 20 janvier 2017.

Bastien, Frédérick et al. « Les parlementaires de l'Assemblée nationale et les médias : consommation et perception », *Cahiers-Médias*, 21, 2011, 85 p.

Bérubé, Pascal. *Pour une politique de proximité et de résultats : rétablir la confiance entre la population et les élus : rapport synthèse réalisé dans le cadre d'une tournée de consultation auprès de ses concitoyens*. Parti Québécois, 2011. 27 p.

Bhérier, Laurence. « Trois scénarios pour lutter contre l'apathie politique ». Dans *L'État du Québec 2013-2014*. Institut du nouveau monde; M. Fahmy. Montréal: Boréal, 2013, p. 40-48.

Boisvert, Yves. *La face cachée des élus : engagement, responsabilité et comportement éthique*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2009. 150 p.

Bouchard, Nancy. « The dark side of public participation: Participative processes that legitimize elected officials' values. » *Canadian Public Administration*, Vol. 59, no 4. p. 516–537.

Bouchard, Roméo. *Constituer le Québec. Pistes de solutions pour une véritable démocratie*. Atelier 10. Mai 2014. p.111

Bourdeau, Alexandre. *La tournée des Mousquetaires (du 30 janvier au 7 avril 2004)*. Parti québécois, juin 2004. 12 p.

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

Coalition avenir Québec. *La réforme des institutions démocratiques: cahier des résolutions adoptées*, Québec : Coalition avenir Québec, 2015, 17 p.

Coalition avenir Québec. Conseil général (2015, 7-8 nov. : Laval, Québec). *Oser la démocratie*, Coalition avenir Québec, 2015, 17 p.

Coalition avenir Québec. Congrès des jeunes (1er : 2014 : Québec, Québec). *Résolutions finales, amendées et acceptées au Colloque 2014*, Québec : Coalition avenir Québec, Commission de la relève. 2014. 29 p.

Comtois, Laurie. *Désintérêt des citoyens envers la politique : analyse comparée des efforts de l'Assemblée nationale du Québec et du Parlement du Royaume-Uni*. Québec: Assemblée nationale du Québec, 2010. 48 p.

CROP. *Baromètre citoyen des institutions politiques*. Montréal: CROP, 2011. 13 p.

CROP. *Popularité de diverses mesures possibles d'amélioration de la démocratie au Québec présenté par CROP et la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires*. Québec : Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, 2015. 15 p.

Domingue, Julien. *L'introduction des référendums d'initiative populaire au Québec : une évaluation des avantages et des risques pour la démocratie*. Assemblée nationale du Québec, 2008. 41 p.

Drainville, Bernard. *10 idées pour redonner confiance aux citoyens*, Québec, 2011, 10 p.

Dumont, Mario. Projet de loi 192 « Loi sur l'initiative populaire », présenté par M. Mario Dumont, à la première session de la trente-sixième législature, Assemblée nationale du Québec, 2000.

Dusseault, Pierre-Luc. *Oser prendre sa place, oser changer la politique*. Options, politiques. 30 septembre 2016.

Duval, Dominic. *Recension des écrits sur la participation électorale*. Québec : Directeur général des élections, 2005, 123 p.

États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (2002-2003). Comité directeur. *La participation citoyenne au coeur des institutions démocratiques québécoises. Rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques*. Québec : Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, mars 2003. 88 p.

Forum des politiques publiques du Canada. *Un redémarrage s'impose : neuf moyens de rétablir la confiance dans les institutions publiques canadiennes*. Ottawa: 2015. 20 p.

Génération d'idées. *Génération d'idées : mémoire : Sommet 2010*. Montréal : Génération d'idées, 2011. 90 p.

Gouvernement du Québec. *Une génération aux multiples aspirations. Livre blanc sur la Politique québécoise de la jeunesse*, février 2014. 101 p.

Grunberg, Gérard et Mayer, Nonna. « L'effet sondage ». Dans *Institutions, élections, opinion*. Y. Déloye, A. Dézé et S. Maurer. Paris: Presses de Sciences Po, 2014, 290 p.

Guay, Jean-Herman. « Pour les partis politiques, rien ne va plus! » dans Fahmy, Miriam (sous la direction de), *L'état du Québec 2012*, Les Éditions du Boréal, Montréal, 2012 : 126-133.



Groupe de travail sur l'avenir des institutions; Bartolone, Claude; Winock, Michel. *Refaire la démocratie*. Paris: Assemblée nationale, 2015. 960 p.

Institut pour la citoyenneté canadienne. *Élire et appartenir. Les nouveaux citoyens et la participation politique*. Institut pour la citoyenneté canadienne, rapport intégral, août 2015, 58 p.

Jacques-Barma, SOPHIE. *Un directeur parlementaire du budget pour le Québec ou comment crédibiliser le débat*. Québec: Assemblée nationale du Québec, 2016. 40 p.

Kanji, Mebs; Tannahill, Kerry. « Le malaise des Québécois : la confiance envers les institutions gouvernementales ». Dans *Les Québécois aux urnes : les partis, les médias et les citoyens en campagne*. F. Bastien; É. Bélanger et F. Gélneau. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2013, p. 75-87.

Karmis, Dimitrios et Rocher François. *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales : le Canada sous l'angle comparatif*, Québec: Presses de l'Université Laval, 2012. 395 p.

*La revalorisation des parlements? : actes du colloque du 19 mars 2010*, Paris: Société de législation comparée, 2010, 112 p.

Loat, Alison. « C'est mon parti » : *Retour sur le dysfonctionnement parlementaire, Série portant sur le leadership politique au Canada*. Samara. 38 p.

Montigny, Éric. *Le travail des députés québécois en circonscription*. Présenté au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique (ACSP) - Université Wilfrid-Laurier, 2010. 24 p.

Morissette, Samuel. *Les parlementaires de l'Assemblée nationale et le cynisme envers la politique : entre la réalité politique et l'utopie démocratique*. Québec: Samuel Morissette, 2013. 42 p.

Michaud, Nelson. *Secrets d'États? : les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*. Québec : Presses de l'Université Laval, 2011. 778 p.

Norris, Pippa. *Critical citizens. Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press, 1995. 303 p.

Pagé, Sylvain. *Manifeste pour une nouvelle culture politique*. Québec, 2011. 36 p.

Patterson, Thomas. « The News Media: An Effective Political Actor? », *Political Science & Politics*, 29(1), 1996 : 445-455.

Parti libéral du Québec. Congrès jeunes (28e : 2010 : Saint-Augustin-de-Desmaures, Québec). *Démocratie renouvelée, génération engagée*. 15 p.

Parti libéral du Québec. Congrès jeunes (34e : 2016, 13-14 août : Québec, Québec). *Thématique nationale*. 17 p.

« Période des questions et réponses orales », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, Assemblée nationale du Québec, 31 mai 2016.

Pétry, François. « Les partis tiennent-ils leurs promesses », dans Pelletier, Réjean (sous la direction de), *Les partis politiques québécois dans la tourmente. Mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec: Presses de l'Université Laval, 2012, p. 195-223.

Québec (Province). Conseil permanent de la jeunesse. *Réflexion stratégique sur les institutions démocratiques du Québec : mémoire présenté au comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques*. 27 novembre 2002. 37 p.

Québec (Province). Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques. *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*. 2002. p.52

Québec (Province). Assemblée nationale. *La réforme parlementaire 2009*. Assemblée nationale Québec. Avril 2009.

Québec (Province). *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*. Québec: Éditeur officiel du Québec, 2010.

Regimbal, Alexandre A.; Gagné, Évelyne. « Assemblée nationale du Québec: de nouvelles règles pour un parlement plus efficace ». *Revue parlementaire canadienne*. Vol. 32, no 4 (Hiver 2009), p. 34-36.

Salvet, Jean-Marc. « Alliance PLQ-PQ-CAQ-QS... », *Le Soleil*, Québec, 20 juin 2015.

Sauvé, Jean-Marc *et al.* *La revalorisation des parlements? : actes du colloque du 19 mars 2010*. Paris: Société de législation comparée, 2010. 112 p.

Seyd, Ben. « Exploring Political Disappointment ». *Parliamentary Affairs*. Vol. 69, no 2 (avril 2016), p. 327-347.

Turcotte, Jérôme. *Analyse des défis à relever pour relancer le militantisme au PLQ*. 22 avril 2016. 47 p.

Webb, Paul. « Political Parties and Democracy: The Ambiguous Crisis », *Democratization*, 12(5), 2005 : 633-650.

Wilson, Margaret. « Reconnecting Parliament and the People ». *Australasian Parliamentary Review*. Vol. 24, no 1 (Automne 2009), p. 154-166.

## **Annexe I**

### **Grille d'entrevues**

1. De votre point de vue, quel est l'état actuel des relations entre les citoyens et citoyennes du Québec et leurs institutions démocratiques?
2. En ce qui concerne le lien entre les citoyens et leurs représentants, quels éléments mériteraient selon vous d'être améliorés ? Comment ?
3. En ce qui concerne la fonction et les rôles des députés, quels éléments mériteraient selon vous d'être améliorés ? Comment ?
4. En ce qui concerne le déroulement et les dynamiques du travail parlementaire, quels éléments mériteraient selon vous d'être améliorés ? Comment ?
5. Quels sont, selon vous, les principaux obstacles à la mise en œuvre et à la réussite des réformes parlementaires ? Comment serait-il possible de les surmonter?
6. Avant de conclure, y a-t-il des éléments que vous souhaiteriez ajouter ?

#### Questions de relance

Vous avez abordé la question de ... pourriez-vous m'en dire un peu plus ?

- ☐ Relation entre les citoyens et leurs représentants
  - Participation citoyenne
  - Transparence
  - Représentativité de l'ensemble des citoyens
- ☐ Fonction et rôles des députés
  - Autonomie et initiative du député
  - Mode de désignation
  - Responsabilisation et imputabilité
- ☐ Déroulement et les dynamiques du travail parlementaire
  - Efficacité du travail législatif
  - Équilibre entre les pouvoirs législatifs et exécutifs
  - Collaboration entre les partis
  - Processus de révision des institutions

## **Annexe II**

### **Personnalités interrogées**

- M. Jean-Marc Fournier, leader du gouvernement
- M. Pascal Bérubé, leader de l'opposition officielle
- M. François Bonnardel, leader du deuxième groupe d'opposition
- M. Sylvain Pagé, député de Labelle
- Mme Manon Massé, députée de Sainte-Marie–Saint-Jacques
- M. Gilles Ouimet, ex-député de Fabre
- M. Jacques Chagnon, président de l'Assemblée nationale

**Annexe III**  
**Tableau de bord des mesures visant à revaloriser le rôle de député**

Propositions		
1. Renforcer le rôle et la légitimité des députés	1.1 Augmenter l'autonomie des députés	Assouplir la ligne de parti
	1.2 Revoir le mode de désignation des élus	Réformer le mode de scrutin
		Élire le premier ministre au suffrage universel
		Limiter le nombre de mandats du premier ministre
		Accroître la transparence du processus de mise en candidature
		Interdire le remboursement des publicités électorales négatives
		Interdire la diffusion des résultats de sondage une semaine avant le vote
	1.3 Responsabiliser et accroître l'imputabilité des élus	Instaurer une procédure de révocation
		Interdire le changement de groupes parlementaires au cours d'un mandat
		Abolir les indemnités de départ
		Appliquer plus vigoureusement le Code d'éthique et de déontologie
		Mettre sur pied un jury citoyen
2. Rapprocher les citoyens de leurs représentants	2.1 Favoriser la participation des citoyens dans le processus législatif	Permettre les référendums d'initiative populaire
		Instaurer des assemblées de circonscriptions obligatoires
		Moderniser et décloisonner la participation au processus législatif

Propositions		
		Mettre sur pied une période de questions citoyenne
		Investir dans l'éducation à la citoyenneté
	2.2 Développer une culture de la transparence	Se doter d'un directeur parlementaire du budget
		Mettre sur pied un système de vote électronique des élus
		Mandater un acteur neutre pour évaluer les engagements électoraux
		Revoir le processus de nomination des personnes désignées
		Permettre des plans plus larges des caméras au Salon bleu
	2.3 Assurer une représentativité de l'ensemble des citoyens et citoyennes	Constituer une Chambre des régions
		Mettre sur pied des mesures favorisant la présence des femmes
		Mettre sur pied un programme de formation à la citoyenneté au sein des communautés ethnoculturelles
		Partager les bonnes pratiques permettant de recueillir régulièrement et avec dynamisme les idées des citoyens
3. Accroître l'efficacité du travail des élus	3.1 Renforcer l'efficacité des travaux parlementaires	Réformer la période des questions
		Raffermir le rôle du Président
		Élire les vice-présidents par vote secret

Propositions		
	3.2 Développer une culture de la collaboration	Asseoir les députés par ordre alphabétique de nom de circonscription
		Reconnaître l'affiliation des tiers partis
		Changer le nom des oppositions
		Souligner les bons coups des adversaires et accompagner toute critique d'une alternative positive
	3.3 Assurer un meilleur équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif	Baliser le déclenchement des élections en période de gouvernement minoritaire
		Assurer une plus grande séparation des pouvoirs
		Limiter le nombre de ministres et accroître leur reddition de compte
		Revoir la répartition des temps de parole de l'étude des crédits budgétaires
		Mettre sur pied un comité des présidents visant à réduire le bâillon et le filibuster
		Obliger l'étude d'un nombre prédéterminé de projets de loi émanant d'un député de l'opposition
	3.4 Assurer un processus de réforme parlementaire continu	Mettre sur pied un comité permanent des réformes démocratiques