

CONSTITUTIONS!

FICHE THÉMATIQUE N°3

INSTITUTIONS ET POUVOIRS
(LÉGISLATIF, EXÉCUTIF ET JUDICIAIRE)



COMMISSION N° 3 :

INSTITUTIONS ET POUVOIRS (LÉGISLATIF, EXÉCUTIF ET JUDICIAIRE)

La présente fiche portant sur les régimes politiques est tirée du Manuel du participant élaboré par le *Mouvement démocratie et citoyenneté du Québec* à l'occasion de son Assemblée citoyenne de juin 2006 : « Vers une Constitution pour les Québécoises et Québécois ». Son contenu a été légèrement modifié pour l'adapter au format du présent document. Nous remercions chaleureusement André Larocque de nous permettre de mettre ce contenu de qualité à votre disposition. Vous pouvez vous référer au Manuel du participant de l'Assemblée citoyenne du Mouvement démocratie et citoyenneté du Québec pour d'autres pistes de réflexion qui contribueront sans doute à alimenter votre démarche.

Cette section portant sur les régimes politiques fait référence aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Vous pouvez vous référer à la fiche introductive no 2 pour un résumé des fonctions de ces trois pouvoirs et de la forme qu'ils prennent au Québec. Le pouvoir judiciaire sera abordé plus en détail à la section 3.2, puis les modes de scrutin à la section 3.3.

3.1 LES RÉGIMES POLITIQUES

En plus de nous permettre d'énoncer les grandes valeurs de la société et de camper la souveraineté populaire au cœur de l'État, la constitution sert à définir le type de gouvernement dont se dotera le peuple. Cela signifie essentiellement établir le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Il est bien établi qu'il est important de séparer ces trois pouvoirs de manière à éviter la concentration de tout le pouvoir au profit d'une seule instance. Dans ce volet de la démarche, nous présentons trois régimes politiques qui correspondent à trois façons différentes de « séparer les pouvoirs » :

- Le régime parlementaire;
- Le régime présidentiel;
- Le régime mixte présidentiel-parlementaire.

Une constituante n'est pas tenue de reproduire l'un de ces trois modèles. Le premier a été instauré en 1215 et le second en 1787. Pour sa part, le troisième a été créé en 1958 et constitue une combinaison des deux premiers. Bien qu'il ne fasse pas partie de sa Constitution interne, le Québec a instauré un régime politique qui lui est propre quant à l'organisation municipale. Est-il utopique de penser qu'au troisième millénaire, des citoyens pourraient concevoir un nouveau modèle de gouvernement adapté à la société d'aujourd'hui? Le choix d'un modèle exige que l'on se pose préalablement un certain nombre de questions.

À cet effet, nous avons élaboré une grille d'analyse la plus neutre possible et qui suppose que l'on réponde aux questions suivantes :

- Le gouvernement est-il élu par le peuple? Si oui, comment?
- Comment le gouvernement est-il responsable devant le peuple?
- Comment organise-t-on la représentation du peuple?
- Qui possède le pouvoir de faire les lois?
- Qui possède le pouvoir d'appliquer les lois?
- Qui possède le pouvoir de juger de la conformité aux lois?
- Quelles sont les relations de collaboration et de contrôle entre le ou les détenteurs de ces trois pouvoirs?

Dans les grandes lignes, voici comment les trois modèles traditionnels et le modèle municipal québécois répondent fort différemment à ces questions.

3.1.1 UN RÉGIME PARLEMENTAIRE

En théorie, ce type de régime repose sur la souveraineté du Parlement, qui exerce le pouvoir législatif. Le pouvoir exécutif – le gouvernement – est constitué de membres du Parlement et est tenu responsable devant celui-ci. Le gouvernement a par ailleurs la prérogative de dissoudre le Parlement.

En pratique, le régime parlementaire a beaucoup évolué avec le temps et ce n'est que dans le cas de gouvernements minoritaires qu'on retrouve une pratique qui ressemble à la théorie collaborative de départ. Dans les faits, la pratique a conduit à une très forte primauté de l'exécutif sur le législatif. Ce constat est surtout vrai dans un système électoral qui favorise les gouvernements majoritaires (comme le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour actuellement en vigueur au Québec et au Canada). Dans les régimes parlementaires dotés d'un scrutin proportionnel, les gouvernements minoritaires ou de coalition sont plus fréquents, ce qui change le rôle du Parlement en lui donnant une importance accrue vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Comment le gouvernement est-il élu par le peuple?

Indirectement. Le peuple élit des députés au Parlement et c'est le parti qui fait élire le plus de députés (ou qui forme la plus large coalition) qui forme le gouvernement.

Qui exerce le pouvoir de faire les lois?

Tous les députés peuvent proposer des lois et celles-ci sont votées à la majorité simple des députés présents au Parlement. En pratique, toutefois, la majorité des projets de loi sont avancés par le gouvernement qui, lorsqu'il détient une majorité de députés, exerce le contrôle sur la chambre.

Qui exerce le pouvoir d'appliquer les lois?

C'est le gouvernement, c'est-à-dire le premier ministre et ses ministres, à travers l'administration publique. Cependant le rôle du premier ministre au chapitre des choix à faire est nettement prédominant.

Quelles sont les relations de collaboration et de contrôle entre les pouvoirs exécutif et législatif?

Dans le cas où le gouvernement jouit d'une majorité au sein du parlement et où une discipline de parti rigide est appliquée, le gouvernement échappe au contrôle du parlement. L'utilité du parlement est alors essentiellement ramenée à une chambre de débats où l'opposition jouit d'une large discrétion pour interroger le gouvernement. Toutefois, la discipline de parti exercée au Québec et au Canada n'est pas inhérente au régime parlementaire, et il n'est pas exclu que des députés appartenant au parti au pouvoir se « rebellent » et s'opposent au gouvernement. En cas de gouvernement minoritaire, le gouvernement n'a d'autres choix que de collaborer avec des députés d'autres partis afin d'obtenir suffisamment de votes en faveur de ses projets de loi.

Avantages :

- Un gouvernement doté d'une très forte autonomie de fonctionnement.
- Un Parlement qui est rarement bloqué ou paralysé.

Désavantages :

- Le gouvernement n'est pas élu directement par le peuple.
- Le Parlement, élu par le peuple, est soumis au contrôle du gouvernement dès que celui-ci détient une majorité des sièges en chambre.

3.1.2 UN RÉGIME PRÉSIDENTIEL

Le régime présidentiel permet l'élection du chef du pouvoir exécutif (le président) directement par le peuple. Il établit une séparation nette entre le pouvoir exécutif et les pouvoirs législatif et judiciaire. Le modèle classique est le système américain, mais on le trouve aussi dans plusieurs pays qui en ont fait des adaptations. En fait, les Québécois connaissent bien le régime présidentiel puisque nos institutions municipales fonctionnent selon ce modèle.

Comment le gouvernement est-il élu par le peuple?

Le pouvoir exécutif est incarné par une seule personne, le président (ou évidemment le maire si on parle du modèle municipal). Cette personne est élue au suffrage universel direct pour une période fixe, le plus souvent quatre ou cinq ans. Le président est responsable face au pouvoir législatif au cours de sa présidence et il est responsable devant le peuple pour sa réélection. Les ministres sont nommés par le président et ne sont pas eux-mêmes élus. Ils servent à la discrétion du président.

Qui exerce le pouvoir de faire les lois?

Le pouvoir législatif, souvent constitué sous la forme d'un Congrès, dont les membres peuvent proposer et voter des lois. Le plus souvent, le président peut exercer un droit de veto sur les lois. Ce type de veto ne peut être surmonté par le pouvoir législatif que par un vote à majorité qualifiée, par exemple aux deux tiers des membres de la chambre.

Qui exerce le pouvoir d'appliquer les lois?

Le président, qui est le chef de l'exécutif. Comme le président ne fait pas partie du pouvoir législatif, il n'y répond pas directement (période de questions, étude de crédits, etc.), ce qui n'empêche pas que son administration est contrôlée de près par le pouvoir législatif. Par exemple, certaines grandes nominations (juges de la Cour suprême, ambassadeurs, dirigeants d'organismes d'État) doivent souvent être approuvées par le pouvoir législatif. Enfin, dans des cas extrêmes, le pouvoir législatif dispose du pouvoir de destituer le président.

Quelles sont les relations de collaboration et de contrôle entre les deux pouvoirs?

Le président ne peut pas dissoudre le parlement et le parlement (sauf en cas extrême) ne peut pas renverser le président. La discipline de parti y est généralement moins forte que dans les régimes parlementaires.

Avantages :

- Un chef du gouvernement directement élu par le peuple.
- Un Parlement ou un Congrès qui exerce effectivement le pouvoir législatif et un véritable contrôle sur l'administration.

Désavantages :

- Le président peut être paralysé par un pouvoir législatif hostile.
- La rigidité de la séparation des pouvoirs peut ralentir le processus législatif.
- À l'exception du chef du gouvernement, le pouvoir exécutif n'est pas élu par le peuple.

3.1.3 UN RÉGIME PRÉSIDENTIEL-PARLEMENTAIRE

Les institutions de la Ve République française (constitution de 1958) ont été établies dans le but d'aller chercher le meilleur du système parlementaire et du système présidentiel tout en évitant les principaux défauts de chacun. Les réponses ci-dessous, ainsi que les avantages et désavantages identifiés, rendent compte du fonctionnement du régime politique français, même si un régime mixte présidentiel-parlementaire pourrait suivre d'autres modalités.

Comment le gouvernement est-il élu par le peuple?

Le président est élu par le peuple au suffrage universel direct pour cinq ans.

Qui exerce le pouvoir législatif?

Le parlement (le Sénat et l'Assemblée nationale). C'est le président qui nomme le premier ministre parmi les membres de l'Assemblée nationale. Comme en régime parlementaire, une importante part de la législation est introduite par l'exécutif. Par contre, comme la France est un pays à plusieurs partis politiques importants, le parti du président est souvent minoritaire à l'Assemblée nationale : celle-ci peut donc exercer un contrôle réel sur le gouvernement.

Qui exerce le pouvoir exécutif?

La France a un double exécutif. D'abord le président, qui est chef de l'État, puis le premier ministre désigné par le président comme chef de son gouvernement.

Quelles sont les relations de collaboration et de contrôle entre ces deux pouvoirs?

Si le parti du président est majoritaire à l'Assemblée nationale, le premier ministre sera issu de ce parti et le système fonctionnera comme un système parlementaire régulier. Le président dispose alors de la prérogative de dissoudre l'Assemblée et celle-ci dispose de la prérogative de renverser le premier ministre et son conseil des ministres, mais pas le président qui, lui, est élu par le peuple. Par contre, si le parti du président est minoritaire à l'Assemblée, le président choisira comme premier ministre un député capable de commander la majorité, que celui-ci appartienne au parti politique du président ou à un autre parti politique. C'est ce que les Français appellent un régime de cohabitation.

Avantages :

- Le chef de l'État est élu directement par le peuple et responsable devant celui-ci.
- Le chef du gouvernement (premier ministre) est choisi parmi le parlement, ce qui facilite la collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif.

Désavantages :

- La cohabitation (premier ministre et président d'orientations politiques différentes) est susceptible de rendre la gouverne plus difficile.
- Le président exerce un pouvoir que certains jugent démesuré sur le parlement (pouvoir de dissolution)

3.1.4 LE RÉGIME MUNICIPAL QUÉBÉCOIS

Le système politique municipal québécois fonctionne également, à une autre échelle, selon une combinaison des systèmes parlementaire et présidentiel.

Comment l'exécutif est-il élu?

Le maire est élu par le peuple au suffrage universel direct pour quatre ans. Le maire choisit les membres du conseil exécutif parmi les conseillers municipaux.

Qui exerce le pouvoir règlementaire (équivalent du législatif)?

Le conseil municipal, c'est-à-dire l'ensemble des conseillers municipaux.

Quelles sont les relations de collaboration et de contrôle entre ces deux pouvoirs?

Les maires et les conseillers sont élus, au moyen de bulletins de vote séparés. Ils ont un mandat fixe de quatre ans. Comme le maire ne peut pas renvoyer le conseil en élection, et que le conseil ne peut pas renverser le maire, la discipline de parti n'est pas aussi présente que dans le système parlementaire.

Avantage :

- Le chef de l'exécutif est élu directement par le peuple.
- Des conseillers plus redevables à leurs quartiers qu'à leurs partis.

Désavantage :

- Possibilité que le maire ait à faire face à un conseil municipal hostile, ce qui nuit à la collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif.

3.2 LE POUVOIR JUDICIAIRE

Le pouvoir judiciaire se distingue des deux autres pouvoirs à plusieurs égards, notamment quant au mode de sélection des détenteurs de ce pouvoir (les juges) et quant à l'attention particulière qui est accordée à son indépendance vis-à-vis des deux autres pouvoirs. Afin d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire, il est fréquent que des pays établissent des règles constitutionnelles pour l'encadrer et le protéger.

3.2.1 Nomination et indépendance des juges

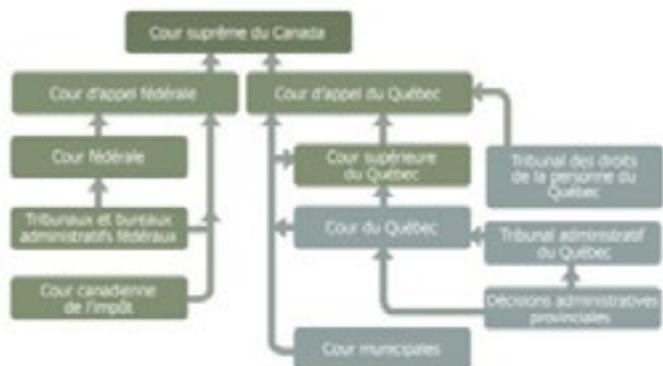
Au Canada, la Constitution établit également que c'est le Gouverneur général qui nomme les juges des cours supérieures du pays. Dans les faits, toutefois, c'est le gouvernement qui recommande la nomination des juristes de son choix. Bien que la Constitution établisse que les juges des cours supérieures sont nommés pour un mandat à vie (jusqu'à l'âge de 75 ans, article 99), le Gouverneur général peut toutefois les destituer sur demande du Parlement, mais seulement en cas extrêmes. Au Québec, la nomination des juges est faite par le gouvernement du Québec parmi les membres du barreau ayant une expérience minimale de 10 ans de pratique du droit. Le mode de sélection des juges est établi par règlement ministériel.

La Charte canadienne des droits et libertés établit que tous ont droit à une audience devant une cour indépendante et impartiale (article 11 d), et la Charte québécoise fait de même à son article 23. On tire de ces dispositions des implications plus larges quant à l'indépendance dont doit jouir le pouvoir judiciaire à l'égard du politique. Une Constitution du Québec pourrait préciser davantage les mécanismes garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire.

3.2.2 Création des cours

La Constitution du Canada accorde le pouvoir de créer des cours au gouvernement fédéral. La Cour suprême du Canada, ainsi que toutes les cours supérieures, sont ainsi créées par des lois fédérales, et non par la Constitution. Le système judiciaire canadien est donc le résultat de lois dites « ordinaires ». Visitez le [site du ministère de la Justice du Canada](#) pour plus d'information sur le système judiciaire canadien.

Le Québec a la particularité de fonctionner selon un système judiciaire mixte, c'est-à-dire que les causes de droit privé sont assujetties au droit civil, d'héritage français, tandis que les causes relevant du droit pénal et criminel sont jugées selon la *common law*, issue de la tradition britannique. La *Constitution canadienne* reconnaît ce « bijuridisme » en accordant aux provinces la compétence exclusive en matière de droit civil. Le gouvernement du Québec est donc compétent pour créer les cours de justice relevant de sa compétence. L'image ci-contre, développée par Édualoi, représente de manière schématique et sommaire le système judiciaire québécois et son insertion dans le système judiciaire canadien.



Consultez [le site du ministère de la Justice du Québec](#) pour plus d'information sur le système judiciaire québécois.

Dans d'autres pays, certaines cours sont directement créées par la Constitution ou alors par une loi postérieure dont l'adoption est prévue par la Constitution, ce qu'on appelle une loi organique. C'est le cas de la [Constitution d'Allemagne](#), qui détaille les cours qui devront être créées par la loi ainsi que le mode de nomination des juges de ces cours. Cette Constitution, comme celle de plusieurs autres pays, crée une Cour constitutionnelle qui est responsable de statuer sur la constitutionnalité des lois et de trancher les conflits de juridiction entre les paliers gouvernementaux. Au Québec et au Canada, c'est la Cour suprême qui est l'ultime gardienne de la Constitution.

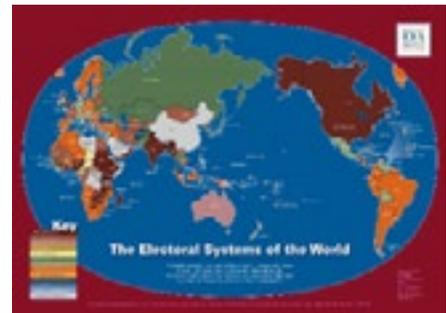
Pour aller plus loin :

- [Le portail Internet e-Justice](#) rassemble une foule d'information portant sur les systèmes judiciaires des pays membres de l'Union européenne.

3.3 Les modes de scrutin

Le mode de scrutin est un élément déterminant du système politique d'une société, puisque la composition d'une assemblée peut varier grandement selon le mode de scrutin choisi. C'est notamment pour cette raison que l'idée d'une réforme du mode de scrutin fait partie du paysage politique québécois depuis plusieurs décennies. Les partisans d'une réforme du mode de scrutin au Québec croient que celle-ci permettrait d'accroître la légitimité démocratique des assemblées élues, alors que les partisans du statu quo croient que le système actuellement en vigueur au Québec, à savoir le scrutin majoritaire uninominal à un tour, représente adéquatement la volonté démocratique du peuple tout en assurant une stabilité gouvernementale.

On distingue généralement trois grandes familles de modes de scrutin, soit les scrutins majoritaires, où les candidats ayant reçu le plus de votes dans une circonscription sont élus députés, les scrutins proportionnels, où les votes exprimés sur l'ensemble du territoire sont transposés de manière proportionnelle dans la distribution des sièges entre les différents partis, et finalement les modes de scrutin mixtes, qui reprennent diverses caractéristiques des scrutins majoritaires et proportionnels. Dans les faits, chacune de ces familles de modes de scrutin peut être déclinée en une grande diversité de modalités, et de nouveaux modes de scrutin sont inventés et expérimentés chaque année. La carte du monde ci-contre (cliquable) illustre une facette de la diversité des modes de scrutin employés dans le monde.



La grande diversité des modes de scrutin possibles fait en sorte qu'une démarche de réforme du mode de scrutin peut être un exercice particulièrement exigeant. À titre d'exemple, la Colombie-Britannique a mis sur pied en 2003 une assemblée citoyenne dont le rôle était d'étudier une éventuelle réforme du mode de scrutin et de proposer le modèle le mieux adapté pour la province. L'assemblée formée de 161 citoyens a formulé une proposition au bout de nombreux mois d'apprentissage, de consultations publiques et de délibération. La proposition finale impliquait l'intégration d'une compensation proportionnelle – donc un mode de scrutin mixte compensatoire – et a reçu un appui de 57,7 % lors d'un référendum, sans atteindre le seuil d'approbation établi par le gouvernement à 60 %. Ceci ne signifie pas qu'une réforme du mode de scrutin soit impossible. Au contraire, pour la seule période de 1993 à 2004, on recense 27 pays ou territoires qui ont procédé à une telle réforme.

Quelques vidéos explicatives :

- [Visionnez la vidéo](#) produite par le programme RAD de Radio-Canada, qui explique en détail le fonctionnement du mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour, actuellement en vigueur au Québec.
- Pour un exemple de mode de scrutin mixte combinant le scrutin majoritaire à un tour et le scrutin proportionnel, visionnez [la vidéo produite par Le Figaro](#) sur le système électoral allemand.
- Formez votre propre idée sur l'opportunité d'une réforme du mode de scrutin en visionnant [ce débat entre Jean-Martin Aussant et Mathieu Bock-Côté](#).

Pour aller plus loin :

Le Mouvement Démocratie Nouvelle (MDN) :

- Organisation de la société civile québécoise qui fait la promotion d'une réforme du mode de scrutin québécois depuis 1999.
- Au fil des années, le MDN a produit une riche documentation portant notamment sur les différents modes de scrutin et leurs variantes ainsi que sur leurs particularités respectives.

Élections Québec :

- Élections Québec est responsable de l'application de la Loi électorale et l'organisation contribue également à la réflexion sur une éventuelle réforme du mode de scrutin. Voir par exemple son avis de 2007, qui explore les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire en expliquant ses avantages et inconvénients.

États généraux sur la réforme des institutions démocratiques :

- Organisés en 2003 au Québec, Les États généraux ont été l'occasion de se pencher sur une réforme du mode de scrutin et ont abouti à plusieurs grands principes qui devraient guider ce choix : favoriser la représentation des femmes, des minorités culturelles et des régions et assurer une représentation proportionnelle aux votes exprimés par les électeurs. La recommandation finale du Comité directeur est d'adopter un mode de scrutin de représentation proportionnelle régionale.

Une initiative du théâtre Carte blanche



Document préparé par l'Institut du Nouveau Monde

INM / INSTITUT DU
NOUVEAU MONDE