

Notes pour une présentation à l'assemblée générale de
l'Association des Secrétaires généraux des Parlements francophones,

Québec,

4 et 5 septembre 2008

Louis Massicotte

Professeur titulaire
Département de science politique
Université Laval
Titulaire de la Chaire de recherche
sur la démocratie et les institutions parlementaires

Je tiens tout d'abord à remercier le secrétaire général de l'Assemblée nationale du Québec, M. François Côté, pour l'invitation qu'il m'a adressée à venir vous rencontrer lors de votre assemblée générale.

C'est pour moi à la fois un honneur, et un très grand plaisir, de participer à cette rencontre. Une heureuse coutume vous amène à vous rencontrer à intervalles réguliers pour discuter de préoccupations communes, et il seyait bien que cette année-ci vous choisissiez la ville de Québec, qui s'est faite toute belle pour son quatre centième anniversaire. Je ne pense pas me tromper en disant que la présence d'un professeur à une de vos rencontres constitue un phénomène inédit. Toutefois, le professeur qui vous parle, au risque de chatouiller certaines sensibilités universitaires, a une expérience pratique des choses dont il a fait son objet d'étude. Ancien fonctionnaire parlementaire moi-même, je réalise sans difficulté l'importance des hautes fonctions que vous occupez. Le secrétaire général, appelé le greffier dans les autres parlements canadiens, est le plus haut fonctionnaire du parlement. Dans tous les parlements que je connais, il constitue un rouage essentiel. Vous avez charge d'enregistrer et d'officialiser les décisions des chambres, de conseiller le Président dans l'exercice de ses fonctions, en particulier au chapitre des décisions à rendre en matière de procédure, de diriger au quotidien les services parlementaires et j'ajouterais, sans malice, de faire en sorte que le président prenne le crédit pour toutes vos bonnes idées. Donc, vous êtes des administrateurs, mais je ne puis m'empêcher de penser, en songeant au grand François Goguel, que la qualité

d'administrateur de haut niveau n'est pas incompatible avec celles de chercheur et de professeur distingué, voire celui de juge constitutionnel dans une vie ultérieure.

Vous m'avez invité pour entendre parler d'une initiative qui vise à jeter des ponts, justement, entre le milieu parlementaire et le milieu universitaire. Il s'agit de la création, par l'Assemblée nationale du Québec et l'Université Laval, d'une Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires. La direction de cette Chaire m'a été proposée et je l'ai acceptée. Mon mandat est d'une durée de cinq ans. Le lancement officiel de la Chaire a eu lieu le 20 novembre de l'an dernier, en présence du Premier ministre Monsieur Charest et des chefs des deux autres partis représentés à l'Assemblée, Monsieur Dumont et Madame Marois. A cette occasion, nous avons eu droit à la présence du député Pierre Lasbordes, président du groupe d'amitié France-Québec.

J'ai été pendant sept ans attaché de recherche à la Bibliothèque du Parlement, à Ottawa. A mon arrivée, le service de recherche était dirigé par Philip Laundy, qui s'y connaissait si bien en procédure parlementaire qu'il devint par la suite greffier adjoint de la Chambre des communes. Durant cette période (1980 à 1987), j'ai travaillé pour tous les comités parlementaires qui ont traité de questions constitutionnelles, électorales et parlementaires. Par la suite, j'ai occupé la fonction de Chef des politiques et de la planification stratégique à Élections Canada. Mon séjour dans cet organisme m'a permis de pratiquer mon expertise dans le développement démocratique dans treize pays. En 1992, après avoir obtenu mon doctorat de l'Université Carleton, avec une thèse sur le Parlement du Québec depuis 1867, je suis devenu professeur au département de science politique de

l'Université de Montréal. J'ai également enseigné dans les universités d'Ottawa, de Lille et de Beijing. Je rentre d'un séjour d'un an à titre de professeur invité à l'American University de Washington. Pendant six ans, j'ai été un temps membre du conseil exécutif du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires.

La mise sur pied de cette Chaire a fait l'objet de discussions entre le doyen de la faculté des sciences sociales, M. François Blais, le doyen de la Faculté de droit à l'époque M. Pierre Lemieux, et le secrétaire général de l'Assemblée nationale, M. François Côté. Les paramètres du projet ont été précisés par un comité technique composé de représentants de l'Université Laval et de l'Assemblée nationale, comité dont M. Rémi Schenberg a assumé le secrétariat. Le rapport de synthèse de ce comité, daté de décembre 2006, constitue en quelque sorte le document fondateur de la Chaire. Les idées qui y sont exprimées, je les ai fait miennes et elles ont compté pour beaucoup dans ma décision de faire le saut.

La création d'une Chaire universitaire de recherche sur la démocratie et les institutions politiques s'inscrit avant tout dans une perspective scientifique et académique. Bien que vous soyez par vos fonctions absorbés dans le quotidien des institutions où vous évoluez, il ne vous a pas échappé que ces institutions font l'objet de critiques sévères dans leur environnement social. On s'inquiète notamment de l'érosion de la confiance des citoyens à l'égard de la classe politique en général, de la chute de la participation aux élections, spécialement parmi les jeunes générations, et de l'émergence d'autres forums de

représentation dont les assemblées citoyennes sur le système électoral ne constituent qu'une manifestation parmi d'autres. Toutes questions qui nous préoccupent également.

La Chaire poursuit quatre objectifs :

- Créer un pôle d'excellence universitaire sur la démocratie et les institutions politiques;
- Faire des institutions parlementaires un sujet spécifique de recherche, d'enseignement et de formation en droit, en sciences politiques et sociales;
- Sensibiliser des étudiants de haut niveau à tous les aspects du parlementarisme dans les démocraties modernes;
- Favoriser l'ouverture de la communauté parlementaire québécoise.

C'est à dessein que la dénomination officielle de la Chaire mentionne non seulement les institutions parlementaires, mais aussi la démocratie. On lui a attribué en effet un champ de recherche qui déborde le cadre des études parlementaires proprement dites. Quatre grands axes de connaissance, de recherche et de pratique ont été identifiés :

- Parlementarisme et représentation politique;
- Procédure parlementaire comparée et processus législatif;

- Parlement et exercice de la gouvernance;
- Parlementarisme et élections.

L'énumération des sujets rattachés à ces quatre rubriques couvre deux pages de texte, et je vais vous en épargner la liste, que vous pourriez trouver fastidieuse. Mentionnons tout de même la démocratie directe, la discipline partisane, la confiance envers les élus, les fondements du droit parlementaire, le lobbyisme, la pratique de l'éthique par les élus, la participation électorale, les nouvelles technologies sur le plan électoral, le financement des partis politiques, le rôle et les responsabilités des personnes désignées par le parlement.

Les activités de la Chaire seront de trois ordres. Sur le plan de la **recherche**, elle coordonnera des projets de recherche en matière de démocratie et d'institutions parlementaires, appuiera des équipes de chercheurs travaillant sur les dossiers de sa compétence et allouera des bourses d'étude aux étudiants intéressés par ces domaines. En matière de **formation**, la Chaire développera une offre de formation continue et mettra en place des stages crédités au sein des institutions partenaires. L'espoir est de former des personnes aptes à occuper les postes qui s'ouvriront à l'avenir dans ce domaine. La **diffusion des connaissances** constitue le troisième type d'activité de la Chaire. Sont envisagés dans cette perspective : des cycles de conférence, des séjours de spécialistes de réputation internationale, des séminaires de recherche et des colloques.

En plus de l'Assemblée nationale et de l'Université Laval, la Chaire sera appuyée par des partenaires évoluant dans le réseau de l'Assemblée. Le Directeur général des élections, le Commissaire au lobbying, le Vérificateur général, le Protecteur du Citoyen, et l'Assemblée nationale française se sont engagés à verser diverses prestations comme des sommes pour la conduite de recherches spécifiques, l'accueil de chercheurs et de stagiaires, et la participation aux activités d'enseignement de l'Université. Si d'autres parlements désirent figurer parmi les partenaires de la Chaire, nous serons heureux de les accueillir.

Des contributions financières annuelles de l'ordre de 166,000\$, renouvelables pour une période de cinq ans, ont été jusqu'ici promises par les divers partenaires. L'Assemblée nationale (\$75,000) la Faculté de sciences sociales (\$25,000) et la Faculté de droit (\$6,000) ont promis des contributions fermes, qui dans le cas des deux facultés prennent la forme d'allègements de tâche pédagogique d'un professeur. Les contributions financières promises par les divers partenaires seront versées dans la mesure où ces organismes décideront de commander des recherches spécifiques : le Directeur général des élections s'est à la hauteur de 20,000\$ par année. Nous effectuons actuellement pour son compte, sous la direction de mon collègue François Gélineau, une étude sur la participation électorale. Le Protecteur du Citoyen, le Vérificateur général et le Commissaire au lobbying se sont également engagés à nous commander des recherches. J'ai rencontré personnellement les dirigeants de ces quatre organismes l'automne dernier et constaté qu'ils prenaient au sérieux les engagements qu'ils avaient pris à notre égard. Le ministère du Conseil exécutif, par l'intermédiaire du SRID, nous a accordé deux

subventions totalisant \$76,000 pour la tenue de colloques internationaux portant respectivement sur les nouveaux processus constitutifs et le parlementarisme dans la francophonie. D'autres organismes ou personnes seront invités prochainement à apporter des contributions financières aux activités de la Chaire.

Les structures de la Chaire sont un peu complexes. Le titulaire travaille sous l'autorité d'un comité directeur composé du secrétaire général de l'Assemblée, des doyens des facultés de droit et des sciences sociales, et de la directrice du département de science politique. Il existe un comité scientifique composé de deux professeurs de la faculté des sciences sociales et de deux professeurs de droit. Sa mission est d'approuver les projets de recherche qui seront effectués.

Un mot sur l'esprit dans lequel nous entendons faire fonctionner cette Chaire. Premièrement, elle sera un lieu de recherche et de discussion sur la démocratie et les institutions politiques, mais n'adoptera pas d'attitude militante en ce domaine. Des dizaines de réformes sont envisagées ici et ailleurs. Elles méritent discussion ouverte et civile. Nous prendrons comme modèle l'attitude qui prévaut au sein d'organismes comme l'Institut de recherche sur les politiques publiques (IRPP) ou le Groupe canadien d'étude des parlements, en privilégiant la contribution de personnes qui ont sérieusement réfléchi sur ces questions. L'activisme politique ou partisan est exclu dans mon esprit.

Deuxièmement, cette Chaire sera ouverte sur l'extérieur. En m'invitant à m'adresser à vous ce matin, l'Assemblée a démontré clairement qu'elle voyait elle aussi les choses de

cette façon. Sans perdre de vue notre ancrage québécois, la Chaire sera attentive au fait que les problèmes auxquels notre parlement est confronté ont une dimension internationale, que les expériences d'autres provinces ou d'autres pays sont souvent très pertinentes dans la recherche de solutions. Nous chercherons à nous insérer dans les réseaux canadiens et internationaux de recherche dans le domaine parlementaire.

Cette Chaire, elle est d'abord québécoise de par sa localisation et les organismes qui ont accepté de la soutenir. Elle est également canadienne et internationale. Elle acceptera, et même sollicitera, des soutiens à l'extérieur. Elle est avant tout universitaire par sa vocation, et son objectif ultime est de faire progresser la connaissance dans son champ d'activité.