

Le droit de rappel

Fondement d'une responsabilité démocratique continue.

Au Québec, un député peut voter contre les intérêts de sa circonscription pendant quatre ans sans risquer autre chose que la désapprobation morale de ses électeurs. Entre-temps, il répond à son parti. Pas à vous. Ce n'est pas une anomalie : c'est le fonctionnement ordinaire et assumé du système parlementaire hérité du modèle britannique. La question n'est pas de savoir si ce système est légitime, il l'est, mais s'il est complet. Il ne l'est pas. Le droit de rappel serait le mécanisme manquant : la capacité pour les électeurs de révoquer un élu entre deux scrutins, sans attendre que le parti décide de le sacrifier ou que le scandale devienne incontrôlable.

Pour comprendre pourquoi ce mécanisme est absent, il faut comprendre comment la discipline de parti fonctionne concrètement. Chaque formation politique à l'Assemblée nationale désigne un whip, terme emprunté à la chasse à courre britannique où le *whipper-in* empêchait les chiens de s'éparpiller. Son rôle est simple : s'assurer que les députés votent selon les consignes de la direction. Un élu qui refuse risque d'être exclu du caucus, privé de financement lors de la prochaine campagne, ou écarté de toute investiture officielle. Ce n'est pas une menace voilée. C'est le fonctionnement déclaré du système. Résultat : un député élu en promettant de défendre un hôpital local votera pour sa fermeture si le gouvernement de son parti l'exige. Il choisit entre obéir et disparaître. Tocqueville avait décrit ce mécanisme avec une précision troublante : « *Les citoyens sortent un moment de la dépendance pour indiquer leur maître, et y rentrent.* » (De la démocratie en Amérique, 1835.) Vous votez. Vous attendez. Vous revotez. Entre les deux, vous n'existez pas institutionnellement.

La discipline de parti a pourtant ses défenseurs, et leur argument tient : sans cohésion interne, un gouvernement parlementaire se fragmente. L'Italie a connu environ 68 gouvernements entre 1946 et 2023, soit un gouvernement tous les onze mois en moyenne, en partie parce que ses coalitions manquaient de mécanismes de cohésion suffisants. La Knesset israélienne produit depuis vingt ans des gouvernements incapables de terminer leur mandat pour la même raison. La discipline de parti est une réponse fonctionnelle à un problème réel. Mais ce qu'elle stabilise d'un côté, elle le vide de sens de l'autre : l'électeur perd son interlocuteur entre les scrutins. Il élit un représentant et récupère un exécutant de parti. Le droit de rappel ne supprimerait pas la discipline de parti. Il créerait un contrepoids à ses excès en rendant au mandat son caractère contraignant pour toute la durée de son exercice, pas seulement le soir du vote.

Il faut distinguer deux types de révocation, parce que les confondre produit exactement les abus que les adversaires du mécanisme décrivent. La révocation punitive viserait un élu pour faute grave et vérifiable : détournement de fonds, conflit d'intérêts non déclaré, absentéisme chronique au-delà d'un seuil défini, violation explicite de la Constitution. La révocation politique permettrait à une circonscription de retirer sa confiance à un élu dont les votes contredisent des engagements de campagne précis et écrits, sans qu'aucune faute juridique ne soit nécessaire. Ces deux logiques appellent des procédures distinctes et des organes de contrôle distincts, parce que leurs risques d'abus sont opposés. Les traiter ensemble, c'est construire un mécanisme qui échoue dans les deux cas.



La révocation punitive est exposée au *lawfare* : la stratégie qui consiste à multiplier les recours judiciaires non pour obtenir justice, mais pour épuiser ou discréditer un adversaire politique. Un parti qui veut se débarrasser d'un élu gênant peut fabriquer ou exagérer des accusations pour déclencher une procédure, l'occuper, le coûter en frais juridiques, le salir publiquement. Montesquieu écrivait : « *Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.* » (De l'esprit des lois, 1748.) C'est exactement ce que l'architecture de contrôle serait chargée d'accomplir. L'organe de recevabilité aurait pour seul mandat d'évaluer des faits financiers et administratifs concrets, sans appartenir à la sphère partisane. Au Québec, le Vérificateur général joue un rôle d'audit analogue à celui d'une cour des comptes, mais il produit des rapports sans pouvoir décisionnel contraignant. Il constate. Il ne tranche pas. Une constitution souveraine créerait explicitement un tribunal administratif doté de ce pouvoir, sur le modèle de la Cour des comptes française : un organe qui dirait « les 23 absences non justifiées figurent dans les registres de l'Assemblée » sans dire « l'élu aurait dû être présent. » Il établirait le fait. Pas le jugement. Cette séparation est le verrou contre le *lawfare* : on ne peut pas contester judiciairement une décision qui se contente de lire les registres officiels.

La révocation politique pose un problème inverse. En Californie, en 2003, le gouverneur Gray Davis a été révoqué non pour faute documentée, mais parce qu'une coalition conservatrice bien financée a transformé un déficit budgétaire conjoncturel en campagne de destitution. Le seuil californien était fixé à 12 % des votes exprimés lors de la dernière élection, sans quorum de participation requis au référendum. Une minorité organisée et financée a renversé un gouvernement élu. À l'opposé, la Colombie-Britannique a tiré la conclusion inverse et trop radicale : sa loi de rappel de 1995 exige 40 % des électeurs inscrits dans un délai de 60 jours. La loi existe. Elle ne produit rien. Ces deux cas bornent l'espace de conception entre l'inutilisable et le manipulable.

Le seuil de 15 % des électeurs inscrits, soit environ 7 500 signatures pour une circonscription type de 50 000 électeurs, viserait le centre de cet espace — calibré directement en réponse aux échecs californien et britanno-colombien. Maintenir une mobilisation de cette ampleur pendant plusieurs semaines, avec vérification individuelle de chaque signature par le Directeur général des élections contre les listes électorales, représente un investissement citoyen que le mécontentement ordinaire ne soutient pas. Ce n'est pas accessible à une poignée d'activistes bien financés un vendredi soir. C'est le résultat d'une rupture réelle et durable entre un élu et sa circonscription. La révocation politique ne serait de surcroît recevable que sur la base d'engagements de campagne écrits, publics et suffisamment précis pour être vérifiables. Un élu qui a inscrit dans son programme officiel qu'il voterait contre tel projet de loi, et qui vote pour, aurait produit un écart documentable. La pétition devrait identifier l'engagement exact, le vote exact qui le contredit, et la source publique des deux. Sans cette contrainte, la révocation politique devient ce que ses adversaires décrivent : un outil de déstabilisation permanente fondé sur le désaccord ordinaire.

L'objection la plus répandue est celle de la paralysie : un élu sous menace permanente de révocation deviendrait incapable de prendre des décisions impopulaires mais nécessaires. Cette objection est valide contre un mécanisme mal calibré. Elle ne tient pas contre celui-ci. Avec 15 % de signatures requises et un quorum de participation de 40 % au référendum, la révocation reste un instrument lourd. Le mécontentement passager ne peut pas le soutenir. Les données américaines le confirment : entre 1910 et 2020, au niveau des législatures d'État et des gouverneurs, les procédures de rappel ont échoué dans environ 60 % des cas. Le filtre fonctionne. Le quorum de participation est par ailleurs indispensable : sans lui, une minorité mobilisée pourrait déclencher et remporter un référendum avec une participation de 20 %, produisant une révocation moins représentative que l'élection originale. Le seuil de 40 % correspond au bas de la fourchette observable dans les élections partielles québécoises.

L'argument économique doit être posé sans raccourcis. Un référendum de rappel coûterait environ 135 000 dollars canadiens par circonscription en coûts directs. Ces coûts sont réels. Mais la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, présidée par la juge France Charbonneau, a déposé en novembre 2015 un rapport de 1 741 pages documentant des dizaines de contrats publics affectés par des pratiques de collusion. Certains témoins ont rapporté jusqu'à 50 % d'heures fictives facturées sur des mandats publics. La Commission elle-même a coûté 44,8 millions de dollars sur quatre ans, soit l'équivalent de 332 procédures de rappel au coût unitaire estimé, et elle n'a documenté que les dommages déjà commis, sans disposer d'aucun mécanisme pour les interrompre en cours de mandat. La corruption documentée par Charbonneau ne s'est pas installée en un jour. Elle s'est déployée, contrat après contrat, mandat après mandat, précisément parce qu'aucun mécanisme intermédiaire ne permettait de couper court. L'arbitrage n'est donc pas entre le coût d'un rappel et rien. Il est entre le coût d'un rappel et le coût de l'absence de recours.

Inscrire le droit de rappel dans la constitution d'un Québec souverain signifierait rompre délibérément avec un principe central du modèle de Westminster : l'élu ne rend de comptes formels qu'au moment du scrutin suivant. Ce principe garantit qu'un gouvernement pourrait prendre des décisions impopulaires sur plusieurs années sans être paralysé par l'humeur quotidienne. C'est sa force. Sa limite est symétrique : il garantit aussi qu'un élu pourrait trahir son mandat pendant quatre ans sans conséquence institutionnelle. Ce choix ne se glisserait pas dans une loi ordinaire. Il appartiendrait au texte fondateur, avec ses conséquences directes sur la relation entre exécutif et législatif, sur la doctrine de la responsabilité ministérielle, sur la définition même de ce qu'est un mandat. Ce que le droit de rappel exige, au fond, c'est de trancher une question que le modèle de Westminster a toujours esquivée : à qui appartient le mandat une fois accordé ? Un mandat qui ne peut pas être révoqué en cours d'exercice n'est pas un contrat. C'est une délégation sans recours.

Louis-Martin Carrière