**La réforme du mode de scrutin :
Le pouvoir québécois diminué et les régions affaiblies**

Mémoire concernant le projet de loi n° 39,
Loi établissant un nouveau mode de scrutin,
présenté à l'Assemblée nationale le 25 septembre 2019

Mémoire présenté par Louis Sormany,
le jeudi 6 février 2020
à la Commission des institutions
de l'Assemblée nationale du Québec

Le présent mémoire exprime les raisons pour lesquelles je m'oppose à la réforme du mode de scrutin proposée par le gouvernement. Il se situe dans la lignée de la pensée du politologue Christian Dufour exprimée notamment dans récent ouvrage « Le pouvoir québécois menacé. Non à la proportionnelle! »¹, de même que dans celle exprimée par « L'appel des cinq »² lancé en 2005 par Henri Brun, Claude Corbo, Christian Dufour, Joseph Facal et Jean-Claude Rivest. Il rejoint enfin l'opinion exprimée par plusieurs anciens députés et ministres de l'Assemblée nationale du Québec³.

Dans un premier temps, sans reprendre tous les arguments soulevés dans ces textes et opinions, j'expliquerai succinctement pourquoi je juge non souhaitable et dangereuse une réforme de notre mode de scrutin, tout en faisant ressortir les principales forces de celui-ci. Par la suite, je m'arrêterai sur quelques effets spécifiques de la réforme proposée par le projet de loi n° 39⁴.

Une réforme non souhaitable et dangereuse

Ce qui m'a toujours frappé lorsque j'entendais les partisans d'une réforme du mode de scrutin, c'est l'importance démesurée qu'ils accordaient à la nécessité d'avoir la meilleure concordance possible sur le plan mathématique entre le pourcentage de votes obtenu globalement lors des élections générales par chaque formation politique et le pourcentage de députés que chacune fait élire, sans en mesurer les conséquences politiques. Pour eux, le Parlement doit refléter le plus exactement possible cette concordance à défaut de quoi il en résulterait un problème grave de représentativité et de légitimité.

Ces gens oublient toutefois deux choses. D'abord, que les élections générales ne constituent pas un référendum sur la popularité d'un parti par rapport à un autre, mais l'élection sur une base locale d'un ensemble de députés appelés à représenter chacun une circonscription. La conception des partisans de la réforme, qui raisonnent avant tout en termes de partis, vient ainsi dévaloriser le statut du député comme représentant local de l'ensemble de sa collectivité, lui substituant celui de représentant d'un parti.

Ce que ces partisans oublient aussi, c'est que les élections ne servent pas qu'à déterminer la composition du Parlement, mais aussi à former un gouvernement. Ils ne semblent pas réaliser que, dans notre système politique, il n'y a pas de séparation étanche entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et que les membres du gouvernement sont choisis au sein de la députation et doivent répondre de leurs actions devant le Parlement.

Or, l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel nous conduit nécessairement vers un système de gouvernements minoritaires ou de coalition, plus difficiles à former et moins libres de leurs mouvements en raison des marchandages et compromis nécessaires entre les partis pour former

¹ Christian Dufour, Le pouvoir québécois menacé. Non à la proportionnelle!, Éditions Les éditeurs réunis, 2019

² Cf. note 1, annexe 3. Ce texte collectif a aussi été publié dans *Le Devoir* du 16 avril 2005; <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/79485/plaidoyer-contre-la-reforme-du-mode-de-scrutin-pour-un-gouvernement-fort-mais-congediable>

³ Voir la liste en annexe.

⁴ *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*, présenté à l'Assemblée nationale le 25 septembre 2019.

un gouvernement, lequel sera évidemment moins stable que dans notre système actuel. Qu'on le veuille ou non, il en résultera à terme un affaiblissement systémique du pouvoir exécutif, donc de nos gouvernements.

Pour le Québec, une telle situation s'avérerait clairement dangereuse. Le Québec doit avoir la politique de sa géographie. En raison de sa position linguistique minoritaire au sein du Canada et dans l'ensemble nord-américain anglophone, et face aux défis que pose la mondialisation, le Québec n'a pas le choix : il est impératif qu'il se dote de gouvernements forts et efficaces.

Or, le mode de scrutin actuel, uninominal à un tour, a justement pour effet général de favoriser des gouvernements forts. En raison de la division du territoire en comtés, il confère généralement au parti qui arrive en tête une « prime au vainqueur » lui permettant de former un gouvernement majoritaire. Cette « prime au vainqueur », que les partisans d'un système proportionnel voient comme une atteinte à la représentativité du Parlement, constitue la pierre d'assise d'un pouvoir québécois capable de s'affirmer pleinement tant au niveau canadien qu'au niveau nord-américain ou même mondial.

Pensons seulement à la dernière campagne électorale fédérale au cours de laquelle, fort de sa majorité au Parlement, le Premier ministre du Québec a pu exprimer, en toute légitimité, avec vigueur et sans réserve, la position du Québec sur les enjeux le touchant. Et, si nous revenons plus loin dans le temps, peut-on raisonnablement penser que le premier gouvernement du Parti Québécois, élu en 1976 par une pluralité de votes (41,3%), aurait été en position, s'il avait été minoritaire, de faire adopter autant de lois perçues à l'époque comme quasi-révolutionnaires, telles que la Charte de la langue française, la Loi sur la protection du territoire agricole et la Loi sur l'assurance-automobile, en plus de se lancer dans un référendum sur l'avenir constitutionnel du Québec?

Évidemment, il ne faut pas que gouvernement fort signifie gouvernement inamovible. Or, un autre avantage important de notre mode de scrutin actuel, c'est que les gouvernements, si forts soient-ils, sont facilement congédiables. En effet, le balayage que réalise bien souvent un parti lorsqu'il prend le pouvoir en raison de la « prime au vainqueur » dont il bénéficie peut facilement se retourner contre lui lors d'une élection subséquente au profit d'un autre parti. Notre système favorise l'alternance du pouvoir, ce qui est essentiel à toute démocratie véritable.

À cet égard, dans un système proportionnel, l'expérience démontre plutôt que, par le jeu des alliances en vue de former une coalition capable de gouverner, un parti plus institutionnel parvient souvent à se maintenir au pouvoir sur de longues périodes en trouvant, à sa gauche ou à sa droite, des alliés de circonstance⁵, ou encore, qu'un tiers-parti parvient pratiquement à toujours faire partie du gouvernement alors que son poids réel ne le lui permettrait normalement pas⁶.

⁵ Par exemple, le parti de la Démocratie chrétienne en Italie d'après-guerre.

⁶ Par exemple, le FDP (Libéral) en Allemagne, qui, de 1961 à 1983, s'est trouvé à décider lequel des deux autres grands partis (Chrétiens-démocrates ou Sociaux-démocrates) allait former le gouvernement!

Le projet de loi n° 39

a) Une compensation mitigée aux effets imprévisibles et qui ne satisfera personne

Une compensation mitigée

Ce qui semble ressortir lorsqu'on analyse les effets du projet de loi n° 39, c'est que le nouveau mode de scrutin proposé établira une compensation mitigée. Tout d'abord, la compensation s'effectuera au niveau régional⁷, c'est-à-dire qu'un ou plusieurs des 45 sièges de région seront attribués dans 16 des 17 régions délimitées par le projet de loi sur la base des pourcentages obtenus par chacun des partis dans cette région, et non à l'échelle nationale sur la base des pourcentages obtenus par chaque parti pour l'ensemble du Québec.

De plus, le grand nombre de régions⁸ et la formule de calcul de l'attribution des 45 sièges de région viennent limiter encore plus les effets compensatoires du mode de scrutin proposé puisqu'il sera tenu compte de seulement la moitié des sièges de circonscription remportés par un parti dans la région⁹.

Ajoutons que le seuil minimal pour qu'un parti puisse participer au partage des sièges de région est fixé à 10% des votes exprimés à l'échelle nationale pour l'ensemble des sièges de région¹⁰, ce qui aura pour effet de limiter considérablement la possibilité pour les nouveaux partis politiques d'être représentés à l'Assemblée nationale.

Enfin, si l'on se fie à une simulation remise par le Gouvernement lors de la présentation du projet de loi, la CAQ, tout en n'étant pas capable de former un gouvernement majoritaire, aurait récolté lors de la dernière élection 60 sièges sur 125, soit 48% des sièges avec 37,5% des voix.¹¹

Il n'est donc pas surprenant que le Mouvement Démocratie Nouvelle (MDN), ait déploré fortement, au lendemain de la présentation du projet de loi, que celui-ci allait « à l'encontre du principe de refléter le plus possible la volonté populaire »¹². De fait, ce que les partisans d'une réforme plus profonde du mode de scrutin souhaitent, c'est que le résultat, en nombre de sièges,

⁷ Comme l'indiquent les notes explicatives du projet de loi, « les 45 sièges de région seraient attribués en fonction du nombre de votes obtenus à l'échelle de la région ».

⁸ Sur le fait que plus le nombre de régions est grand, moins le système sera compensatoire, voir l'Avis de décembre 2007 du Directeur général des élections (DGE) intitulé Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire, page 32 de l'Avis et 43 du PDF; <https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6360.pdf>.

⁹ Voir l'article 379.1 proposé à l'article 166 du projet de loi. Signalons que le libellé du texte de la formule de calcul m'apparaît pour le moins ambiguë, sinon défectueuse, et devra faire l'objet d'une analyse pointue lors de l'étude article par article du projet de loi, sans quoi son application pourrait conduire à des contestations.

¹⁰ Voir l'article 379.2 proposé à l'article 166 du projet de loi.

¹¹ Voir Martin Croteau, « La réforme du mode de scrutin plus complexe que prévu, admet Legault » La Presse, 25 septembre 2019; <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/201909/25/01-5242745-la-reforme-du-mode-de-scrutin-plus-complexe-que-prevu-admet-legault.php>

¹² Voir Charles Lecavalier, « La CAQ a caché une «prime au vainqueur» dans son projet de loi sur le scrutin », Journal de Québec, 1^o octobre 2019, <https://www.journaldequebec.com/2019/09/30/la-caq-a-cache-une-prime-au-vainqueur-dans-son-projet-de-loi-sur-le-scrutin>.

corresponde le plus possible avec la proportion des votes obtenus par chaque parti à l'échelle nationale.¹³

Certains critiques du projet de loi, tout particulièrement le MDN, laissèrent alors entendre qu'une telle compensation mitigée aurait pour effet de maintenir une « prime au vainqueur »,¹⁴ permettant le plus souvent la formation de gouvernements majoritaires relativement stables, ce qui devrait plaire aux partisans du mode de scrutin actuel.

Mais, fait troublant, la simulation gouvernementale évoquée plus haut a été contredite par la suite par la ministre responsable du dossier. Marraine d'un projet de loi dont elle a même de bien connaître les effets, Mme LeBel a en effet affirmé qu'avec ce dernier, il faudrait autour de 44 ou 45% des voix à un parti pour que ce dernier puisse constituer un gouvernement majoritaire.¹⁵ Or, avec un tel pourcentage, ce type de gouvernement par définition plus fort deviendrait rarissime, alors que se multiplieraient les gouvernements minoritaires ou de coalition plus instables.

Une réforme dangereuse

De toute façon, même si le pourcentage requis pour avoir un gouvernement majoritaire était plus bas que celui affirmé par la ministre, le projet de loi ne deviendrait pas plus acceptable pour autant.

D'une part, la CAQ se serait quand même retrouvée minoritaire, comme le démontre la simulation, ce qui d'un point de vue historique aurait fait toute la différence. Ainsi, le Premier ministre se serait trouvé dans une position beaucoup plus faible pour exprimer les revendications du Québec lors de la dernière campagne électorale fédérale ou pour entreprendre et mener à terme le dossier controversé de la controversée *Loi sur la laïcité de l'État*¹⁶.

D'autre part, accepter une telle réforme du mode de scrutin en raison de ses effets limités, serait mettre une main dans un engrenage où il sera facile de modifier le nouveau système vers davantage de proportionnalité, comme plusieurs voix le demanderont sûrement. Cela a d'ailleurs déjà commencé, certains groupements demandant l'addition de quatre sièges de compensation aux 45 déjà prévus.

Rien n'assure non plus que le projet de loi, une fois adopté tel quel et approuvé par référendum, ne pourrait pas être modifié même avant les élections de 2026 sur des modalités cruciales touchant notamment la formule de calcul de l'attribution des 45 sièges de région ou le seuil requis pour un parti pour participer au partage des sièges de région : quoi de plus anodin, en apparence, que de remplacer, au paragraphe 2° de l'article 379.1, les mots « à la moitié du nombre » par « au nombre », ou encore, que de remplacer « 10% » par « 5% » ou « 3% » à

¹³ À cet égard, dans son Avis de décembre 2007 (cf. note 8), le DGE soulignait que, lors des consultations faites par la Commission spéciale sur la Loi électorale en 2005 et 2006, 184 personnes ou groupes avaient opté pour la compensation nationale à l'échelle du Québec, 17 pour une compensation régionale avec redistribution régionale et 7 pour une compensation nationale avec redistribution régionale : page 44 de l'Avis et 55 du PDF.

¹⁴ Cf. note 12.

¹⁵ Affirmation faite à Radio-Canada le 22 janvier dernier où elle déclare, en parlant du projet de loi « qu'on aura probablement plus de gouvernements minoritaires, ce qui est un fait exact. En moyenne historiquement c'est 41 %. Avec la formule qu'on a instauré on est autour de 44, 45% ».

¹⁶ L.Q. 2019, chapitre 12.

l'article 379.2! Pourtant, ces seuls changements, en apparence plutôt techniques et qui n'auraient pas d'effet sur l'échéance de 2026, changeraient toute la portée du projet de loi!

Enfin, accepter la réforme proposée, sous prétexte qu'elle serait limitée, serait tomber exactement dans le même piège politique que celui qui a fait perdre au Québec son droit de veto au début des années 80, comme le souligne Christian Dufour dans son ouvrage sur le pouvoir québécois menacé.¹⁷

La réforme proposée par le projet de loi apparaît donc tout aussi insatisfaisante pour les partisans d'une véritable proportionnelle¹⁸ qu'elle apparaît dangereuse pour ceux qui estiment qu'il est primordial, pour assurer le maintien du pouvoir québécois, de conserver notre mode de scrutin uninominal un tour.

Des contestations prévisibles

J'ajouterai que tout indique que cette insatisfaction généralisée débouchera sur diverses contestations, même judiciaires eu égard notamment au principe de l'égalité du droit de vote ou à la non-légitimité de certains députés¹⁹, certaines personnes voyant dans la réforme proposée une forme de « gerrymandering » de la part du Gouvernement, destinée à, non pas rendre le mode de scrutin véritablement proportionnel, mais plutôt à affaiblir la portée du droit de vote de certains au profit d'autres, pour des motifs partisans.

À cet égard, le MDN lui-même estimait que le projet de loi « a des visées partisanses »²⁰. Il n'est pas inutile non plus de souligner que la perte de poids de l'Île de Montréal, où la CAQ n'a connu jusqu'ici qu'un succès relatif, en fera réagir plus d'un, puisque cette région passera, en vertu de la réforme, de 27 à 24 députés, soit 19% des 125 députés, alors qu'elle représente 21% des électeurs et 24% de la population du Québec²¹. Il y a aussi la minorité anglophone qui jugera, à l'instar de Don MacPherson,²² son poids politique affaibli et qui ne manquera pas de crier à la discrimination.

¹⁷ Cf. note 1, page 130-133.

¹⁸ Sur l'insatisfaction de divers groupes pourtant favorables à une réforme, voir notamment Fanny Lévesque, « C'est un moment à ne pas rater », La Presse, 20 janvier 2020; http://plus.lapresse.ca/screens/a62566b4-e3bc-46dd-9c3b-4bebcc1ea468_7C_0.html?utm_medium=Email&utm_campaign=Internal+Share&utm_content=Screen

¹⁹ Sur la non-légitimité de certains députés, soulignons qu'en vertu des articles 247.1 et 457.25 proposés aux articles 66 et 190 du projet de loi, on pourrait se retrouver, à la suite d'une vacance à un siège de région, avec un député simplement désigné par un parti, sans qu'il n'ait figuré sur la liste du parti lors des élections générales. Il s'agit là d'un précédent anti-démocratique qui me semble dangereux et inacceptable. Voir en ce sens, Louis Massicotte, « Réforme du mode de scrutin: l'île de Montréal sur le banc des punitions? », Le Devoir, 4 décembre 2019; <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/568365/reforme-du-mode-de-scrutin-l-ile-de-montreal-sur-le-banc-des-punitions>

²⁰ Cf. note 12.

²¹ Cf. Louis Massicotte, note 19. Massicotte indique aussi que cette diminution du nombre de sièges se ferait au profit des régions de l'Outaouais, de la Mauricie et du Centre-du-Québec. Signalons que j'en étais arrivé aux mêmes conclusions à la suite de mon analyse personnelle de l'effet des articles 14.2 et 14.3 proposés à l'article 3 du projet de loi quant au nombre de sièges qui sera octroyé à chaque région en vertu de la réforme.

²² Don Macpherson, « Macpherson: Voting changes would further weaken anglos politically », The Gazette, 16 novembre 2018; <https://montrealgazette.com/opinion/columnists/macpherson-voting-changes-would-further-weaken-anglos-politically>.

Et tout cela, c'est sans tenir compte des débats et des contestations que ne manquera pas de susciter le redécoupage nécessaire de la carte électorale pour réduire le nombre de circonscriptions locales de 125 à 80. On n'a qu'à penser à l'Île de Montréal où le nombre de circonscriptions locales passera de 27 à 16.

Rappelons-nous que le Directeur général des élections (DGE) soulignait, dans son avis de 2007 sur les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire, que « les effets des différents modes de scrutin ne sont pas neutres », et que les modalités de chacun d'eux « traduisent des choix politiques et entraînent des conséquences non moins politiques »²³. Cela s'applique certainement au projet de loi n° 39.

b) Les régions mal desservies

Le fait que la compensation prévue par le projet de loi soit régionale, sur la base des limites de chacune des 17 régions administratives²⁴, et qu'à première vue, le poids relatif actuel de chacune d'elles (sauf pour l'Île de Montréal, tel que mentionné précédemment) semble conservé en ce qui a trait au nombre de députés²⁵, ne signifient en aucune façon que les régions en sortiront gagnantes pour autant, bien au contraire.

En effet, le projet de loi oublie certaines réalités propres au Québec, qui le distinguent d'autres États toujours cités comme exemples par les partisans de la proportionnelle, à savoir l'Écosse, la Nouvelle-Zélande et l'Allemagne. On pense ici à l'immensité du territoire québécois et à la faible densité de sa population dès que l'on s'éloigne des grands centres urbains.

Une atteinte aux services de proximité

Rappelons que le projet de loi implique une diminution drastique du nombre de sièges locaux de circonscription (de 125 actuellement à 80) afin de permettre la création de 45 sièges de région, si bien que chaque député, qu'il soit de circonscription ou de région, sera appelé à desservir un territoire plus grand qu'actuellement.

Or, si l'on considère qu'en région éloignée, les moyens de communication sont plus limités et moins bien organisés qu'en milieu urbain, qu'il s'agisse des voies physiques (routes, réseau ferroviaire, ponts et traverses navales) ou virtuelles (vidéoconférences, Internet), les députés de ces régions, qu'ils soient de circonscription ou de région, se trouveront devant une tâche pratiquement impossible à réaliser s'ils veulent continuer à rendre à leurs commettants des services de proximité de qualité qui exigent un contact direct avec eux.

Et que dire du député de région qui sera appelé à desservir des territoires aussi vastes que l'ensemble de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord ou de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Outre les difficultés de communication déjà évoquées, un tel député sera confronté, à

²³ Cf. note 8, page 13 de l'Avis et 24 du PDF.

²⁴ Voir l'Annexe 1 proposée à l'article 210 du projet de loi.

²⁵ C'est ce qui ressort généralement des calculs prévus aux articles 14.2 et 14.3 proposés à l'article 3 du projet de loi.

l'intérieur même de sa région, à des intérêts contradictoires, voire même à des oppositions d'une sous-région à l'autre.²⁶

Une nouvelle culture illusoire

On a mentionné, en réponse à de tels arguments, que la réforme allait entraîner l'apparition d'une nouvelle culture de travail entre les députés, basée sur une approche transpartisane plus collaborative et un partage des tâches et des responsabilités, ce qui pourrait résoudre ces difficultés. C'est oublier que la politique demeurera toujours pour une grande part une joute, un combat. C'est bien beau la vertu, mais il est illusoire de croire que par une réforme du mode de scrutin, nos mœurs politiques vont tout à coup changer comme par magie!

Au contraire, les difficultés de collaboration vont s'accroître en raison de la création de deux types de députés, l'un élu directement afin de représenter l'ensemble de ses commettants quelle que soit leur affiliation politique, et l'autre, élu indirectement en tant que membre d'une formation politique et dont le mandat proviendra davantage de cette formation que des électeurs.

Sous-régions orphelines

En outre, particulièrement dans les grandes régions à faible densité où le nombre de députés apparaissait déjà minimal, la diminution de circonscriptions locales au profit de sièges de région rendra « orphelines » certaines sous-régions. Par exemple, il pourrait arriver que le port d'attache du député local de la Côte-Nord soit le même que pour le député régional, par exemple Baie-Comeau, au détriment de Sept-Îles et de tout le secteur couvert par l'actuel comté de Duplessis.

En Gaspésie, rien n'empêchera que le député local et que le député régional proviennent du même secteur, par exemple du Nord de la Gaspésie (Comté actuel de Gaspé) au détriment du Sud de la péninsule (Comté actuel de Bonaventure).

Cette problématique des sous-régions « orphelines » se posera vraisemblablement aussi dans des régions à plus forte densité. Pensons par exemple à la région du Saguenay-Lac-St-Jean, dont trois députés proviennent actuellement du Saguenay et deux du Lac-St-Jean. En vertu de la réforme proposée, le nombre de députés demeurera le même, soit cinq, mais deux d'entre eux deviendront des députés de région. Compte tenu du nombre d'électeurs dans chacune des deux sous-régions, on peut penser que deux des trois députés de circonscription représenteront le Saguenay et l'autre, le Lac-St-Jean. Or, les habitants de cette dernière sous-région se sentiront sous-représentés si les deux autres députés, à savoir les députés de région, devaient provenir du Saguenay. Des problématiques analogues ont aussi été soulignées notamment en Abitibi-Témiscamingue et même dans la région des Laurentides.²⁷

²⁶ Sur les inquiétudes exprimées dans les régions de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine à l'égard des effets régionaux de la réforme, voir notamment : Joane Bérubé, « Incertitudes régionales sur la réforme du mode de scrutin au Québec », Radio-Canada (Gaspésie Îles de la Madeleine), 26 septembre 2019; <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1317771/incertitudes-reforme-mode-scrutin-gouvernement-elections-quebecois>; Michel-Félix Tremblay, « Réforme du mode de scrutin : les MRC gaspésiennes très frileuses », Radio-Canada, 4 novembre 2019; <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1374819/reforme-du-mode-de-scrutin-les-mrc-gaspesiennes-tres-frileuses>.

²⁷ Hugo Lavallée, « Des maires inquiets au sujet de la réforme du mode de scrutin de Québec », Radio-Canada, 12 novembre 2019; <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1385958/federation-municipalites-quebec-legault-caq>.

Effets particuliers

Ajoutons à tout ça des effets particuliers du projet de loi touchant le Bas-St-Laurent et la Côte-Nord.

Dans le Bas-St-Laurent, les trois comtés actuels seront fusionnés pour en devenir deux. Compte tenu de l'importance de la Ville de Rimouski en nombre d'habitants et de sa situation géographique au centre de la région administrative, comment la Commission de la représentation électorale parviendra-t-elle à réaliser cette fusion? En isolant la Ville de Rimouski du reste de la région ce qui aurait pour effet de créer deux comtés fortement inégaux quant au nombre d'électeurs, dont l'un deviendrait territorialement immense, s'étendrait d'un bout à l'autre de la région administrative? En fusionnant les comtés actuels de Rimouski et de Matane-Matapédia, ou encore, de Rimouski et de Rivière-du-Loup-Témiscouata, ce qui en ferait un comté deux fois plus gros que celui couvrant le reste de la région? Chose certaine en tout cas, on ne pourrait se contenter d'adjoindre à la Ville de Rimouski le territoire de ses municipalités régionales de comté limitrophes (Rimouski-Neigette, Les Basques, La Mitis) puisque cela aurait pour effet de couper en deux l'autre comté local appelé à couvrir le reste de la région.

Pour ce qui est de la Côte-Nord, celle-ci aura droit, en vertu du projet de loi, à deux députés comme actuellement, mais dont l'un sera député de circonscription et l'autre, député de région. Or, ces deux députés seront appelés à desservir exactement le même territoire, soit l'ensemble de l'immense territoire de la région de la Côte-Nord! Dans ce contexte, penser que la Côte-Nord sera mieux desservie par le nouveau mode de scrutin proposé constitue une aberration. Pas surprenant que les députés actuels de René-Lévesque et de Duplessis aient émis de sérieuses réserves et aient parlé de situation « inimaginable » et « inacceptable », rejoignant les inquiétudes déjà formulées dans la région à l'égard de la réforme.²⁸

Signalons enfin que la réduction du nombre de sièges de circonscription, l'agrandissement de leur territoire et la fixation à 10% des voix obtenues à l'échelle nationale pour l'ensemble des sièges de région comme seuil permettant à un parti de participer au partage des sièges de région auront pour effet pratique de réduire à néant l'émergence de partis régionaux.²⁹

Affirmer que les régions seront mieux desservies par le nouveau mode de scrutin tient vraiment de l'aveuglement ou de l'acte de foi!

c) Une perte de contrôle des électeurs de leur système politique au profit des partis

D'une manière générale, les modes de scrutin supposent la mise en place de mécanismes et de règles complexes afin de déterminer le nombre de sièges compensatoires attribué à chaque parti.

²⁸ Marco Bélair-Cirino, « La réforme du mode de scrutin divise le Parti Québécois », Le Devoir 5 septembre 2019, <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/561912/le-caucus-pequiste-et-la-refondation-du-parti>; Charlotte Paquet, « La réforme du mode de scrutin n'impressionne pas sur la Côte-Nord », Le Manic, Hebdo de la Côte-Nord, 1^o octobre 2019; <https://www.lemanic.ca/2019/10/01/la-reforme-du-mode-de-scrutin-nimpressionne-pas-sur-la-cote-nord/>

²⁹ Rappelons que le Parti Égalité, qui constitue le cas le plus récent d'un parti dont la base était essentiellement régionale et étant parvenu à faire élire des députés, avait obtenu à l'échelle nationale moins de 4% des votes en 1989.

Le projet de loi n° 39 n'échappe pas à la règle et en constitue une belle illustration lorsqu'on s'arrête notamment sur les éléments suivants :

- Les électeurs devront effectuer un double vote. En plus de voter entre divers candidats pour déterminer un député qui occupera le siège de circonscription, ils devront, pour combler le ou les sièges de député de région, faire un choix entre des personnes qui se présenteront comme candidat indépendant et des « listes régionales de candidats d'un parti ».
- La compensation sera calculée au niveau de chaque région, plutôt que sur le plan national, et variera donc d'une région à l'autre.
- Par contre, le seuil minimal pour qu'un parti puisse participer au partage des sièges de compensation sera établi sur une base nationale.
- Le mode de calcul pour l'attribution des sièges de région prévu à l'article 379.1 est très complexe. Pour la plupart des électeurs, ce sera finalement l'ordinateur qui décidera du gagnant!
- Plusieurs autres règles (par exemple le mode de calcul des sièges par région et les règles applicables en cas de vacance d'un siège) seront perçues comme relevant d'un exercice technocratique réservé aux seuls spécialistes.

De plus, les systèmes proportionnels ayant pour effet de conduire à des gouvernements minoritaires ou de coalition, il deviendra nécessaire pour les partis de négocier entre eux, après les élections et en vase clos, les compromis qui permettront de déterminer lequel ou lesquels d'entre eux formeront le gouvernement et quel sera le programme de celui-ci, lequel pourra même comporter des éléments contraires à l'avis de la majorité de gens.

Enfin, l'instauration d'un système proportionnel devrait, à moyen terme, créer une catégorie de députés qui, en raison de la position qu'ils auront dans leur parti, se retrouveront systématiquement à l'Assemblée nationale d'une élection à l'autre, sans avoir eu à faire véritablement campagne pour conserver leur poste.

Sous prétexte d'une meilleure représentativité, on enlève donc aux gens le pouvoir de contrôle qu'ils ont sur leur système politique pour le transférer aux élites technocratiques et politiques qui en établiront les règles – complexes à souhait – et aux partis politiques qui décideront entre eux du partage du pouvoir. Cela a pour effet de créer une technocratie et une « partitocratie » qui génèrent des sentiments d'aliénation et de désabusement ressentis chez une bonne partie de la population à l'égard de la politique et qui, à terme, iront en s'accroissant dans un système proportionnel. Il est d'ailleurs révélateur que, d'après les études faites sur le sujet, l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel n'a généralement pas pour effet d'augmenter la participation électorale.³⁰

Tout indique qu'il en sera de même à l'égard du mode de scrutin proposé par le projet de loi compte tenu de sa complexité. Les gens s'attendent à un système qui demeure facile à comprendre. Or, on voit mal comment ça pourrait être le cas avec ce mode de scrutin qui se dit compensatoire, mais sans être véritablement proportionnel, qui cherche à préserver le poids politique des régions, mais sans les desservir adéquatement, et qui affaiblira le pouvoir du Québec dans sa capacité de mettre en place les réformes nécessaires à son développement futur.

³⁰ Voir notamment en ce sens les études de l'OCDE et du professeur André Blais de l'Université de Montréal ainsi que Philippe Léger, « Être prudent avec la réforme du mode de scrutin », Journal de Montréal, 21 juin 2019; <https://www.journaldemontreal.com/2019/06/21/etre-prudent-avec-la-reforme-du-mode-de-scrutin>

Conclusion

Il m'apparaît donc clair que le mode de scrutin actuel doit être maintenu. Il s'agit d'un mode qui, concrètement depuis sa mise en place en 1791, a fait ses preuves. Sans avoir recours à des règles artificielles de représentation, notre mode de scrutin a permis, sur la seule base de la géographie démographique du Québec, à la majorité francophone du Québec d'exprimer son identité et sa spécificité dans le contexte canadien, nord-américain et même mondial, tout en assurant à la minorité anglophone du Québec une représentation lui permettant de faire valoir son point de vue.

Troquer le mode de scrutin uninominal à un tour pour un système proportionnel analogue à celui proposé par le projet de loi constituerait un recul historique pour le pouvoir québécois, recul que le Québec ne peut se permettre à la suite de ceux vécus dans la foulée des référendums de 1980 et de 1995 et face à un multiculturalisme canadien négateur de la spécificité québécoise.

ANNEXE

Liste non exhaustive d'anciens députés et ministres qui ont manifesté leur opposition à la réforme

Michel Audet (PL, Laporte 2003-2007)

Gilles Baril (PQ, Rouyn-Noranda-Témiscamingue-Abitibi 1981-1985 & Berthier 1994-2002)

André Boisclair (PQ, Gouin, 1989-2004 & Pointe-aux-Trembles 2006-2007)

Germain Chevarie (PL, Îles-de-la-Madeleine 2008-2012 & 2014-2018)

Joseph Facal (PQ, Fabre 1994-2003)

Luc Ferland, (PQ, Ungava 2007-2014)

Jean-Marc Fournier (PL, Châteauguay, 1994-2008 & St-Laurent 2008-2010)

Jean-Claude Gobé (PL, LaFontaine 1985-2003)

Claude Lachance (PQ, Bellechasse 1981-1985 & 1994-2003)

Gaétan Lelièvre, (PQ puis indépendant, Gaspé 2012-2018)

Jean-Claude Rivest (PL, Jean-Talon, 1979-1985)

Rémy Trudel (PQ, Rouyn-Noranda-Témiscamingue 1989-2003)

LOUIS SORMANY

NOTES BIOGRAPHIQUES

Admis en 1972 au Barreau du Québec, dont il est demeuré membre jusqu'en 2014, et détenteur d'une maîtrise en droit en 1976, Monsieur Louis Sormany a fait carrière dans la fonction publique québécoise de 1975 à 2013, principalement en législation et en éthique.

Il a d'abord occupé la fonction de conseiller juridique à l'Office des professions du Québec de 1975 à 1978. Par la suite, au ministère de la Justice du Québec, il a assumé de 1978 à 1988 diverses fonctions en matière législative, à titre d'avocat puis de cadre supérieur.

Après avoir rédigé en 1988 un rapport sur l'éthique dans la fonction publique qui a généré une publication transmise dans l'ensemble de la fonction publique québécoise, Monsieur Sormany a exercé les fonctions de conseiller sénior en législation auprès du Comité de législation du gouvernement du Québec. Il est ensuite devenu en 2001 Secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation au ministère du Conseil exécutif, poste qu'il a occupé jusqu'en 2013.

Enfin, depuis 2013, Monsieur Sormany agit comme conseiller et formateur à contrat en matière d'éthique appliquée dans le secteur de l'Administration publique québécoise.