

MÉMOIRE
À LA COMMISSION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
SUR
LE PROJET DE LOI 39
RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN

André Larocque

Secrétaire général associé à la réforme électorale et parlementaire, 1977-1985

Secrétaire général associé à la réforme des institutions démocratiques, 2002-2003

Professeur Associé à l'École nationale d'administration publique, 1986--2011

Janvier 2020

*« la volonté du peuple est le fondement de l'autorité
des pouvoirs publics »*

Déclaration universelle des droits de l'homme

Et si la démocratie était la propriété des citoyens ?

Le vice congénital des institutions britanniques, notamment le parlementarisme et le mode de scrutin, est que le pouvoir n'est pas entre les mains du peuple mais entre celles des partis politiques. Le Québec vit une forme minimaliste de démocratie. Il vit en fait en « partitocratie ». Comme l'a dit un politologue britannique : « Bristish government is party politics »

L'usurpation du pouvoir populaire par les partis est évidente partout. Depuis 1944, les deux tiers des gouvernements ont été élus sans avoir obtenu l'appui populaire majoritaire. Même que trois ont été élus malgré qu'ils aient terminé second au vote populaire (1944, 1966, 1998). Le gouvernement de Jacques Parizeau a obtenu une solide majorité des sièges en 1994 (ce qui l'a justifié d'aller en référendum !) alors qu'il avait obtenu une majorité populaire d'à peine 14,000 votes (0.3%)

Le gouvernement actuel a été élu avec 38% des votes. Plus des deux tiers (67.2%) des députés de la présente Assemblée nationale y siègent sans avoir obtenu un appui majoritaire. Des quinze membres de la présente Commission des institutions, neuf ont été élus malgré un vote minoritaire dont 5 députés de la CAQ, 2 Libéraux, l'unique représentant pour QS et celui pour le PQ.

Comment une Assemblée et une commission parlementaire élus légalement mais sans légitimité populaire peuvent-ils ne pas se rendre compte qu'en modifiant le système électoral, les députés sont manifestement juges et parties et donc en évident conflit d'intérêt ?

Et c'est là loin d'être un cas unique. Le cas le plus grave a certainement été le sabotage par les partis de la loi sur le financement des partis politiques. René Lévesque aimait dire que si son gouvernement n'avait fait que passer cette loi, toute sa carrière politique aurait été justifiée ! Il a écrit :

« De toutes les réformes que nous avons pu mener à bien, voilà celle dont je serai toujours le plus fier. Celle également qu'on ne laisserait ternir que pour avoir un jour à s'en mordre les doigts » (René Lévesque : Attendez que je me rappelle, page 385.

René Lévesque était parfaitement conscient qu'aussi longtemps que les partis politiques ne seraient pas assujettis à la souveraineté populaire, la démocratie chez nous resterait minimale. Or les députés de cette Assemblée, et cela sous un gouvernement du PQ, a carrément renversé le principe fondamental au cœur de cette loi. Comme l'a dit le « père » de la loi, Robert Burns :

« Aujourd'hui, l'orientation de départ est faussée et même renversée. On substitue le financement de l'État au financement populaire. (...) Un parti incapable de subsister par un appui financier populaire ne mérite pas de continuer à exister » (Le Devoir, le 16 novembre 2012)

Juges et parties, les partis politiques se servent à même les deniers publics. Ce faisant, il est remarquable de constater qu'ils démontrent une vive compréhension de la notion de « proportionnalité »...! Ainsi, les deniers publics sont répartis entre eux avec une grande précision jusqu'à deux chiffres après le point ! Pourtant, les mêmes partis sont d'une incompréhension totale quand il s'agit de « proportionnalité » dans l'expression de la volonté populaire ! Le projet de loi 39 sur la compensatoire en est un bel exemple.

Et qu'en est-il justement de la compensatoire ?

L'entente entre trois ou quatre partis d'Opposition à la dernière campagne électorale est justement cela : un pacte entre partis, un pacte aujourd'hui mué en entente sacrée où on nous dit que 70% des Québécois favorisent la « compensatoire » puisqu'ils ont voté pour l'un de ces trois partis. Comme si l'élection générale avait porté sur le mode de scrutin ! Comme si on ne pouvait faire la déduction inverse : cent seize (116) candidats du PQ ont été battus, 115 candidats de QS aussi, en plus de 50 candidats de la CAQ...pour un total de 281 candidats battus pour avoir prôné la « compensatoire » !!

Comme professeur, comme militant, comme sous-ministre, toute ma vie adulte a été consacrée à combattre l'usurpation du pouvoir citoyen par les partis politiques et à militer en faveur de la réforme de nos institutions, y compris la réforme du mode de scrutin. Aujourd'hui, à moins de changements majeurs, je me vois dans la situation paradoxale de devoir voter « non » au référendum de 2022. Pourquoi ?

* parce que la démocratie, pour reprendre Lincoln, est le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple alors que la compensatoire est une concoction de partis politiques, par les partis politiques, pour les partis politiques.

* parce que, pour reprendre le verdict tant cité de René Lévesque à l'effet que « le présent mode de scrutin est infect », la compensatoire conserve les deux tiers de ce système infect (64%) Un système infect n'appelle pas qu'on y compense. Il appelle qu'on le « scappe ».

* parce qu'en démocratie, le mode de scrutin est fait pour les citoyens et non pas pour les partis. Comme l'exprime clairement un Rapport de commission britannique sur la réforme du mode de scrutin en 1998 :

« Que les électeurs obtiennent la représentation qu'ils veulent est plus important que le fait que les partis politiques obtiennent le nombre de sièges qu'ils estiment leur être dû. Les partis politiques doivent être les serviteurs et non pas les maîtres.

Les partis ne doivent pas se muer en entités mystiques possédant leurs droits à eux. Cette tendance peut est dite l'approche « tabernacle » par laquelle toutes les vertus appartiennent à ceux qui habitent le temple sacré tandis que les autres à l'extérieur sont éternellement condamnés. Une telle approche conduit presque infailliblement à ce que les partis se prennent pour d'autres, deviennent dogmatiques quand ils sont au pouvoir puis sectaires quand ils se retrouvent dans l'opposition. C'est aussi une recette pour le style confrontationnel de politique qui a tant contribué à réduire le respect du public pour la Chambre des Communes et pour la politique en général. «

(The Report of the Independent Commission on the Voting System in the United Kingdom, octobre 1998, section 6.)

* parce qu'avec le scrutin dit majoritaire, y compris avec compensation, le nombre de sièges prend scandaleusement plus d'importance que le nombre de votes...les partis sont plus importants que les citoyens ! Le récent exemple au Royaume Uni l'exprime bien. Alors que le peuple s'est exprimé à 52% pour retirer le pays de la Communauté européenne, les institutions traditionnelles ont été paralysées pendant trois ans. La solution : le scrutin majoritaire. Le gouvernement est élu par une minorité des électeurs (41%) des votes mais, grâce aux distorsions causées par le mode de scrutin, il obtient une forte majorité des sièges à la Chambre des Communes. Avec 52% du vote, le peuple ne parvient pas à imposer sa décision. Avec 41%, le parti au pouvoir y arrivera sans problème.

* Parce que la compensatoire n'est pas un mode de représentation proportionnelle. La proportionnelle cherche à reproduire une assemblée élue à l'image de la volonté populaire exprimée lors d'une élection. Son but principal est que chaque électeur soit effectivement représenté sauf ceux qui auraient donné leur vote à un parti qui n'a pas atteint un seuil de participation (généralement de 2.5% à 5%).

* Parce que le seul élément de proportionnalité dans la compensatoire vise à mieux distribuer les sièges entre les partis alors que le peuple continuera généralement à être gouverné par un parti contre lequel il a majoritairement voté. et qu'il en sera de même pour la vaste majorité des députés qui continueront à être élus en dépit du fait que la majorité de leurs électeurs auront voté contre eux.

* Parce que la compensatoire maintient le vieux mythe voulant qu'un député puisse à lui tout seul représenter adéquatement tous les électeurs de sa circonscription, comme si François Legault pouvait représenter à leur satisfaction les électeurs libéraux de L'Assomption ou que le député de Gouin reflétait bien les aspirations des électeurs non socialistes de son comté.

* Parce qu'on n'a jamais entendu ni un citoyen ni un député réclamer que le territoire et la population de sa circonscription soient élargies., ce qui est le cas évidemment quand on ramène les 125 circonscriptions uninominales à 80.

* Parce qu'il ne saute pas aux yeux qu'on ait besoin de deux classes de députés, 80 pris désormais à représenter plus de monde qu'avant et 45 « députés de compensation » parce qu'on a volontairement conservé un système de distorsions.

* Parce que le projet de loi a raison de dire que « *nos régions administratives correspondent à une réalité sociologique et géographique forte et qu'elles sont des lieux d'appartenance et de citoyenneté profondément ancrés dans la culture politique du Québec* » alors que la compensatoire n'utilise ces mêmes régions que pour corriger les distorsions du mode de scrutin en faveur des partis alors qu'un système authentiquement proportionnelle ouvrirait la porte à une véritable décentralisation des pouvoirs de Québec vers nos régions.

* Parce qu'il n'est pas vrai qu'une réforme du mode de scrutin introduit une « démocratie nouvelle ». Le meilleur mode de scrutin au monde n'y suffirait pas. Une vraie démocratie va bien au-delà du seul mode de scrutin, particulièrement dans le système britannique où le vrai pouvoir ne se trouve pas dans l'Assemblée élue mais dans le bureau du Premier ministre.

CONCLUSION

Vers une issue qui annonce le pire

Alors que le gouvernement actuel suit une démarche parfaitement démocratique en soumettant la réforme du mode de scrutin à la décision ultime du peuple, il est hautement regrettable que la proposition qui sera soumise au référendum émane d'une entente entre partis politiques au lieu de surgir d'une volonté populaire claire.

En 1983-84, à la demande de l'Assemblée nationale, la Commission de la représentation du Québec a mené une large consultation populaire sur tout le territoire québécois. Soixante pourcent (60%) des intervenants

se sont prononcés en faveur d'un mode de scrutin par représentation proportionnelle; vingt pourcent (20%) en faveur d'un mode mixte; dix pourcent (10%) en faveur de maintenir le scrutin majoritaire. La Commission soumit son rapport à l'Assemblée nationale le 28 mars 1984. Sa recommandation : que le Québec se dote d'un mode de scrutin par représentation proportionnelle territoriale.

En 2002-2003, les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques fit une consultation plus large encore. À la fin du processus de consultation, mille délégués réunis en assemblée générale se sont prononcés à 90% en faveur de rejeter le mode de scrutin actuel. Dans son rapport final, le Comité directeur des États généraux, présidé par Claude Béland, constata qu'il avait rencontré un certain intérêt pour un mode de scrutin mixte mais que cette formule ne rencontrait pas les attentes exprimées dans l'ensemble de la consultation. Le Comité directeur proposa formellement que le Québec se dote d'un mode de scrutin par représentation proportionnelle régionale.

Après que le projet de René Lévesque eut été torpillé par les membres de son propre caucus, à Drummondville, le 15 août 1984, le député de Saint Jean, présent au caucus, a écrit : *La plus grande déconvenue de René Lévesque au caucus lui vint de l'avortement de son projet concernant la représentation proportionnelle. Il croyait à l'absolue nécessité de ce mode de représentation électorale. Ce fut là pour René Lévesque, démocrate, une déception amère* ». (Jérôme Proulx : René Lévêque, l'homme, la nation, la démocratie. Presses de l'Université du Québec, 1992, page 137)

Le projet de René Lévesque avait pourtant été adopté le 12 mars 1983 par le conseil des ministres de son gouvernement. Les arguments sur lesquels reposaient cette décision étaient importants. Une véritable proportionnelle est impraticable en tentant de préserver le scrutin

majoritaire traditionnel. Une véritable proportionnelle fait que le vote de chaque électeur compte pour le vrai. Une véritable proportionnelle appliquée dans nos régions fournit les territoires dans lesquels peut enfin s'appliquer une politique de décentralisation des pouvoirs de Québec vers les régions.

La compensatoire ne rencontre aucun de ses trois objectifs. Aussi est-il important de féliciter le gouvernement pour ne pas avoir inclut le mot « proportionnel » dans la question qui sera posée au référendum. Malheureusement Il faut s'attendre à ce que les défenseurs de la compensatoire n'hésiteront pas d'affirmer erronément que leur proposition constitue « une proportionnelle ». Ce n'est pas le cas.

À mon sens, consulter le peuple par référendum est ce qu'il y a de plus démocratique. Le faire avec la proposition actuelle, c'est se préparer à un drame majeur. Dans le cas où le NON l'emporte au référendum, les adversaires de la réforme diront que la proportionnelle est enterrée à jamais. Dans le cas où le OUI l'emporte, les partis politiques auront eu gain de cause et le Québec s'enfermera pour longtemps dans un système pire que maintenant.

Sur une note plus personnelle

Ayant défendu toute ma vie l'idée de réformer le mode de scrutin, je me fais souvent demander pourquoi je ne soutiens pas le projet de réforme en cours. Je m'explique et souvent on me dit : oui, mais il s'agit quand même d'un pas dans la bonne direction. Je ne suis absolument pas d'accord. La compensatoire constitue un exercice partisan de « patchage » d'un système « infect » pour reprendre le mot très juste de René Lévesque. Pour toutes les raisons données plus haut, je pense qu'il constitue un recul même sur le système actuel.

La compensatoire cherche à faire justice aux partis politiques. Un mode de scrutin démocratique cherche à faire justice aux citoyens. Le mal le plus profond qui mine la démocratie québécoise et qui rend les citoyens souvent cyniques est l'usurpation du pouvoir citoyen par les partis politiques. La véritable voie de sortie vers le transfert du pouvoir partisan au pouvoir citoyen ne sera prise chez nous que le jour où cette société décidera de donner au Québec sa propre constitution. Si cette constitution émane d'une assemblée constituante citoyenne, donc libérée des partis, elle assoira définitivement la souveraineté du peuple à sa base et redéfinira, non seulement le mode de scrutin, mais l'ensemble de nos institutions politiques. Là sera le vrai moment de tenir un vrai référendum !

Saint Hyacinthe, le 24 janvier 2020

«Êtes-vous en accord avec le remplacement du mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour par le mode de scrutin mixte avec compensation régionale prévu par la Loi établissant un nouveau mode de scrutin?»