



LA SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE QUÉBEC

2601, avenue de Vitré Québec Qc G1J 4B2

Téléphone : (418) 522-4624 Télécopie : (418) 522-1542

Courriel : ssjbq@mediom.qc.ca Site Web : www.mediom.com/~ssjbq

**LA RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN :
PROPORTIONNALITÉ, DIVERSITÉ, ÉQUITÉ ET NÉCESSITÉ**

Mémoire présenté à la
Commission spéciale sur la Loi électorale
de l'Assemblée nationale du Québec

20 décembre 2005

Résumé

La Société Saint-Jean-Baptiste de Québec appuie l'adoption par l'Assemblée nationale d'un mode de scrutin mixte compensatoire. En principe, un tel mode de scrutin devrait pouvoir faire élire un nombre de députés proportionnel au nombre de votes obtenus lors des élections. Il devrait aussi assurer la présence à l'Assemblée nationale de plusieurs courants politiques représentés par de petits partis. Toutefois, nous croyons que la réforme proposée par le gouvernement du Québec a besoin de quelques modifications afin de répondre à ces critères.

La Société Saint-Jean-Baptiste de Québec recommande ainsi que soit instauré un système de proportionnalité mixte compensatoire à l'allemande, dans lequel 50 % des sièges seraient élus au scrutin majoritaire et 50 % au scrutin de liste. La carte électorale devrait être divisée en districts électoraux regroupant chacun au moins cinq circonscriptions électorales. L'Assemblée nationale compterait 154 députés, soit 77 élus au scrutin majoritaire et 77 par scrutin de liste. De plus, la Société recommande qu'un seuil de 5 % soit fixé afin de permettre l'élection d'un candidat d'un parti, quitte à ajouter des sièges flottants à l'Assemblée nationale. Contrairement à la proposition gouvernementale, la Société croit que l'électeur devrait pouvoir voter deux fois : une fois pour le député de sa circonscription et l'autre pour la liste du parti de son choix. La double candidature à une circonscription et dans une liste ne devrait pas être permise. En ce qui a trait à la représentation féminine et ethnique, la Société est d'avis que le gouvernement doit s'attaquer d'abord aux problèmes causant leur faible représentation avant de financer les partis politiques. Les représentants du peuple doivent être choisis pour leur qualité, indépendamment de leur sexe ou de leur origine ethnique. Quant aux autochtones, le gouvernement doit les consulter en premier lieu sur leur possible représentation à l'Assemblée nationale. La Société Saint-Jean-Baptiste de Québec recommande que la date des élections soit fixe, par exemple le deuxième dimanche de novembre, quatre ans suivant la dernière élection. Par ailleurs, le seul motif valable pour le déclenchement d'élections prématurées devrait être le vote de non confiance de la chambre. Elle recommande aussi que le vote électronique soit davantage étudié et qu'il s'accompagne toujours d'une preuve matérielle du vote. Enfin, il serait préférable que le gouvernement fasse valider la présente réforme par un référendum.

Bref, bien que la réforme proposée comporte quelques lacunes, la Société Saint-Jean-Baptiste de Québec estime qu'une réforme du mode de scrutin est essentielle et que le maintien du statu quo est inadmissible. Il importe, pour assurer une meilleure participation lors des élections et augmenter la confiance de la population envers notre démocratie, que chaque vote puisse compter lors de l'élection de nos gouvernants et qu'ainsi plus aucun citoyen ne « perde » ses élections.

Introduction

La Société Saint-Jean-Baptiste de Québec tient tout d'abord à remercier le ministre Jacques Dupuis pour son projet de loi sur la réforme du mode de scrutin. Depuis plus de trente ans, tous les partis politiques ont inscrit cette réforme dans leur programme, sans jamais avoir mis un projet concret sur la table. Nous nous en voudrions cependant de ne pas souligner tout le travail accompli par le député de Borduas, M. Jean-Pierre Charbonneau, dont les États généraux de 2003 sur la réforme de nos institutions démocratiques ont certainement agi comme catalyseur de la présente réforme.

Ce n'est pas d'hier non plus que la Société s'intéresse à cette question. Lors de son Congrès général annuel d'octobre 2001, M. André Larocque, anciennement sous-ministre à la réforme des Institutions démocratiques mais alors professeur à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP), a prononcé une conférence sur les différentes réformes nécessaires à l'amélioration de notre démocratie. La Société y a aussi adopté sept résolutions, dont une sur la réforme du mode de scrutin, mais aussi sur l'élection au suffrage universelle du Premier ministre, les élections à date fixe, l'abolition de la monarchie, la réforme ou la dissolution du Sénat, la création d'une carte d'électeur et la correction de la liste électorale permanente. En 2003, la Société a déposé un mémoire aux États généraux sur la réforme de nos institutions démocratiques ainsi qu'à la Commission des institutions, qui a dû ajourner ses travaux à la suite du déclenchement des élections. En février 2004, nous avons aussi pris part au *Forum Démocratie et Citoyenneté* qui a eu lieu à Drummondville. Enfin, la SSJBQ a aussi appuyé le Mouvement pour une démocratie nouvelle, le Mouvement pour une représentation équitable au Canada et le Mouvement Démocratie et Citoyenneté du Québec.

Les membres de cette commission devineront aisément que nous appuyons l'introduction d'une composante proportionnelle dans l'élection de nos représentants. Il est en effet inacceptable qu'un gouvernement puisse être élu sans pour autant avoir obtenu la pluralité des voix lors de l'élection et qu'un parti s'étant attiré les suffrages d'une bonne partie de la population n'obtienne pas un nombre de sièges correspondant à ce suffrage. Il est aussi malsain, pour le débat démocratique, que certaines positions politiques ne puissent se faire entendre à l'Assemblée nationale. Nous croyons que cette réforme est essentielle et qu'un maintien du statu quo est inadmissible. Néanmoins, ce projet de loi mérite quelques modifications afin de répondre plus adéquatement à ces critères.

La carte électorale et la composition de la chambre

Le projet de loi propose de diviser la carte électorale en 24 ou 27 districts électoraux comprenant chacun trois circonscriptions électorales. À l'échelle du district, trois députés seront donc élus au scrutin majoritaire dont les résultats seront compensés par deux députés élus par scrutin de liste. L'Assemblée nationale compterait ainsi 127 députés, soit 77 députés de circonscription et 50 députés de listes, pour un rapport de 60 : 40.

Premièrement, nous préférons un rapport de 50 : 50, comme dans le système allemand. La principale qualité du système proportionnel est de favoriser la diversité des opinions en chambre. Ce rapport de 50 % de députés de circonscription et 50 % députés de liste nous semble plus avantageux et permet une meilleure compensation des résultats.

Deuxièmement, nous croyons que le nombre de districts est beaucoup trop élevé. Idéalement, la carte électorale devrait selon nous être divisée en districts correspondant à peu près aux régions du Québec. Nous comprenons toutefois que la répartition géographique de la population du Québec rend cet exercice difficile. Elle le rend cependant pour nous essentiel, car nous croyons que les régions doivent être convenablement représentées et qu'un district national risquerait d'augmenter indûment le poids de Montréal.¹ Malgré cela, la Société estime que le nombre de district devrait être abaissé de façon à ce que chaque district compte au moins dix députés, soit cinq circonscriptions électorales. Certaines régions devront être regroupées et d'autres divisées (comme la région de Montréal, par exemple). De plus, il est beaucoup plus facile de compenser les résultats du scrutin majoritaire avec cinq députés de liste qu'avec deux. La réforme proposée favorisera encore les grands partis. Au mieux sera-t-il possible de compenser les résultats pour les trois partis actuels. L'exercice sera encore plus compliqué s'il s'avère qu'un député indépendant a été élu au scrutin majoritaire. Il devrait d'ailleurs être envisageable d'établir un seuil de 5 % pour le district, quitte à ajouter un certain nombre de sièges flottants à l'Assemblée nationale.

¹ Dans son mémoire déposée à la Commission des institutions en 2002 (p. 9), la Société proposait d'ailleurs la création d'une Chambre des régions, sorte de Conseil législatif, composées de 34 élus, soit deux par région administrative. Les fonctions de cette chambre auraient été non seulement d'étudier les projets de loi, mais aussi d'étudier les problèmes propres aux régions et de soumettre en ce sens des projets de loi à l'Assemblée nationale. En donnant un poids égale à chaque région, cette chambre pourrait peut-être assurer un développement intégral du Québec et non seulement de ses grands centres.

Ce qui nous amène enfin au nombre de députés à l'Assemblée nationale. La Société est d'avis qu'il est légitime d'en augmenter le nombre. Plusieurs pays aussi peuplés que le Québec ont un nombre de représentants beaucoup plus élevés. Par exemple, les quelque huit millions de Suédois sont représentés par 349 députés. Quant au Vermont, moins peuplé que le Québec, 150 représentants siègent en chambre pour 600 000 habitants. La Société ne désire pas diminuer le nombre de sièges élus par scrutin majoritaire en-dessous des 77 proposés par le gouvernement. Le citoyen doit pouvoir accéder facilement à son député, et des circonscriptions trop vastes ou trop peuplées nuiraient à cette qualité essentielle du député. C'est pourquoi nous proposons une chambre à 154 députés dont 77 seraient élus par scrutin majoritaire, comme le gouvernement prévoit, et 77 par scrutin de liste. Nous comprenons que le Nunavik et les Îles-de-la-Madeleine, en raison de leur éloignement et de leur population, soient des cas particuliers qui justifient deux circonscriptions particulières.

Les élections

Le gouvernement propose que l'élection des députés de liste se fasse par le seul vote du député de circonscription. Autrement dit, le résultat du vote au scrutin majoritaire à l'échelle du district servira à désigner les candidats élus par scrutin de liste. Il est aussi entendu qu'un candidat pourra se présenter à la fois comme candidat de circonscription et comme candidat de liste, permettant ainsi à un candidat défait dans sa circonscription d'être malgré tout élu lors de la compensation des résultats.

La SSJBQ est d'opinion qu'il est plus conforme à la démocratie de permettre à l'électeur de voter pour le député de sa circonscription et ensuite pour le parti de son choix. En effet, un électeur pourrait très bien apprécier un candidat, sans pour autant en apprécier le parti. À l'inverse, il pourrait tout aussi bien ne pas estimer le candidat proposé par le parti pour lequel il avait l'intention de voter. En permettant à l'électeur de voter deux fois, on lui permet à la fois d'élire le représentant de son choix et le programme de son choix, ce qui pourra permettre l'émergence de nouveaux partis de toutes orientations qui enrichiront le débat politique au Québec.

Nous n'approuvons pas non plus la double candidature. La Société trouve immoral qu'un candidat désavoué par les électeurs de sa circonscription soit réélu par la porte arrière grâce au scrutin de liste. Cela revient pour nous à détourner la démocratie.

L'un des grands avantages du système proportionnel à deux votes est de diminuer l'effet château fort. En effet, certaines circonscriptions votent en si grand nombre pour un parti que celui-ci est pratiquement assuré que n'importe lequel de ses candidats soit élu, peu importe sa qualité ou la qualité de son travail en tant que député ou même en tant que ministre. La réforme proposée préserve et même renforce cet effet château fort. Illustrons notre opinion par un exemple. Le ministre Untel est candidat pour le parti A dans Quelquepart. Les électeurs de Quelquepart, trouvent que le ministre Untel a fait un travail épouvantable au ministère de l'Éducation, mais puisque cette circonscription est un château fort du parti A, ceux-ci auront tendance à voter tout de même pour ce parti et à reporter le ministre au pouvoir. Supposons que, pour une fois, les électeurs décident de se défaire du ministre en question et élisent un candidat d'un autre parti. Le ministre Untel a quand même de grandes chances d'être réélu, car celui-ci est évidemment placé en tête de liste de son parti, et que la compensation des votes lui a alloué un siège. Les électeurs de Quelquepart se retrouvent malgré eux représentés par un député qu'ils avaient rejeté. La réélection de M. Untel ne satisfera pas nécessairement les électeurs des autres circonscriptions, car ils auront voté pour leur candidat ou leur parti, mais pas pour M. Untel. Autrement dit, la réforme proposée pourrait en principe permettre l'élection à vie d'un député et d'un parti dans cette circonscription.

Toutefois, nous acceptons que la liste de candidats soit bloquée. Il importe que l'exercice du vote demeure simple. D'ailleurs, comment les électeurs pourraient-ils choisir leurs députés dans une liste de candidats qu'ils pourraient ne pas tous connaître ? Nous appuyons donc le gouvernement sur ce point. Nous espérons toutefois que ces listes ne seront pas constituées de candidats choisis par la tête des partis politiques, mais bel et bien lors d'une assemblée d'investiture des membres des partis demeurant dans les districts concernés.

Bref, nous recommandons l'élection du député de circonscription et des députés de liste par deux votes séparés et l'interdiction de la double candidature afin que le vote représente le plus fidèlement possible la volonté de l'électeur.

La représentation des femmes, des minorités ethniques et des autochtones

Afin d'augmenter le nombre de femmes siégeant à l'Assemblée nationale, le gouvernement propose que le financement public des partis soit bonifié selon le nombre de femmes présentées. La même mesure est envisagée pour les minorités ethniques. Ces mesures prendront fin lorsque l'Assemblée sera composée de 50 % de femmes et de 20 % de communautés ethniques (anglophones et allophones confondues). Bien que nous ne puissions être contre la vertu, nous émettons des doutes quant à la réelle efficacité de cette mesure. Il nous semble qu'il faut d'abord nous attaquer à la base du problème de la sous représentation des femmes et des minorités ethniques.

Premièrement, les femmes sont de plus en plus scolarisées. Elles forment maintenant la majorité des diplômés à l'Université et ce particulièrement en droit, cette voie dorée de la politique. On les voit de plus en plus dans le milieu des affaires. Comment se fait-il donc qu'elles ne soient pas plus présentes sur la scène politique ? Il serait ici trop long d'énumérer toutes les raisons (familiales, professionnelles, de sociales, etc.) et cela n'est pas l'objet de ce mémoire. Il nous semble cependant qu'il serait plus judicieux de s'attaquer d'abord à ces problèmes avant d'appliquer des moyens cosmétiques qui couvrent le problème plutôt que de le régler réellement. D'ailleurs, le mode de scrutin proportionnel favorise lui-même une plus grande présence féminine. Si les partis ont un réel souci de la représentation féminine, ne présenteront-ils pas un nombre égale d'hommes et de femmes dans leurs listes et ne les alterneront-ils pas afin qu'un nombre égal d'hommes et de femmes soit élu ? Il nous semble que les pressions à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur des partis provoqueront de telles mesures.

La même question se pose pour les minorités ethniques. Pourquoi ne s'approprient-ils pas plus les institutions démocratiques ? Il semble que leur intégration à la société ne soit pas suffisante. Ils ne sont pas seulement sous représentés au Parlement, mais aussi dans la fonction publique. Leur formation scolaire et professionnelle acquise dans leurs pays d'origine est difficilement reconnue et plusieurs immigrants occupent des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés. L'apprentissage du français auprès des minorités allophones semble déficient, malgré les efforts considérables des enseignants qui s'y dévouent tous les jours. Comment donc, avec toute la meilleure volonté du monde, un immigrant qui a de la difficulté à s'intégrer à sa société d'accueil pourrait-il être attiré par la vie politique ? Encore une fois, l'État québécois devrait tout d'abord s'appliquer à solutionner ces problèmes.

En ce qui concerne les autochtones, la SSJBQ ne s'oppose pas à ce que le gouvernement s'emploie à trouver des moyens particuliers afin de favoriser leur représentation à l'Assemblée nationale. Nous trouvons toutefois présomptueux de le faire sans que les communautés concernées ne se soient d'abord prononcées sur la question.

Bref, la Société doute que les femmes ou les minorités ethniques ne se présentent pas aux élections par simple manque de financement. Elle doute aussi que les membres présents aux assemblées d'investiture soient plus enclins à appuyer la candidature de femmes ou de minorités ethniques parce que le parti recevra plus d'argent. Elle croit encore moins que les électeurs soient influencés par une telle mesure. Autrement dit, les intérêts des femmes et des minorités ethniques ne seront pas mieux servis parce que les coffres des partis seront davantage garnis par les deniers publics. La Société réaffirme enfin qu'il n'y a qu'une seule nation québécoise au Québec, comme il n'y a qu'une seule langue officielle, le français. Ses représentants ne devraient donc idéalement être élus que pour la qualité de leur candidature, indépendamment de leur sexe ou de leur origine ethnique.

Questions diverses

La date des élections

En principe, la Société appuie la tenue d'élections à date fixe. Elle ne s'oppose pas non plus à ce qu'elles aient lieu le dimanche. Le privilège du Premier ministre de dissoudre le Parlement et de déclencher des élections quand les sondages lui sont favorables ou pour désarçonner une opposition désorganisée est un pouvoir abusif qui mine la confiance du citoyen envers le gouvernement et notre démocratie. Toutefois, il faut bien reconnaître que, dans notre système parlementaire britannique, il est bien difficile de réellement tenir les élections à date fixe. En effet, surtout en cas de gouvernement minoritaire, l'Assemblée nationale a la possibilité de déposer un gouvernement dont elle n'a plus la confiance. Il est important de conserver cette capacité de la chambre tant que nous vivons dans un parlementarisme britannique.

En effet, l'élection du Premier ministre au suffrage universel serait encore préférable, dans un système de type présidentiel, qui séparerait les pouvoirs législatif et exécutif. La Société Saint-Jean-Baptiste de Québec croit que cette mesure est essentielle à l'amélioration de la vie démocratique au Québec.

Puisque l'élection du pouvoir exécutif ne dépend pas de celle du législatif, un renversement de gouvernement est plus difficile et les élections à date fixe plus facile. De plus, une telle séparation réduit considérablement la discipline de parti, ce qui est un avantage non négligeable. La discipline de parti empêche le député de voter selon sa conscience ou même la volonté de ses électeurs et le transforme plus souvent qu'autrement en machine à votes d'arrière-banc. Nous savons que cette question n'est pas à l'ordre du jour de cette commission, mais après avoir entamé la réforme de notre mode de scrutin, il faudra bien un jour s'interroger sur notre gouvernement lui-même.

Néanmoins, il devrait y avoir un moyen de tenir des élections à date fixe, même avec notre parlementarisme britannique. La tenue prématurée d'élections ne devrait être permise qu'en cas de vote de non confiance de l'Assemblée nationale. La date des élections pourrait être fixée au deuxième dimanche de novembre, par exemple, quatre ans après les dernières élections. Même si la date n'est pas fixe, au moins la durée du mandat le sera.

Le vote électronique

Les dernières élections municipales, principalement à Québec et à Montréal, nous ont démontré que le vote électronique était loin d'être au point. Parmi ses inconvénients citons l'impossibilité du dépouillement judiciaire, la fragilité des systèmes informatiques et la crainte de la falsification du vote. Tout ceci découle en fait de l'absence de preuves matérielles du vote. Le dépouillement pourrait se faire de façon électronique, mais il devrait toujours y en avoir une preuve matérielle écrite du vote. Le vote est trop important pour le laisser sombrer dans la virtualité.

Une carte d'électeur

Nous croyons que la création d'une carte d'électeur aiderait grandement à diminuer le risque de fraude électorale. Il est encore assez facile, malheureusement, de contourner les mesures de sécurité actuelles supposées protéger le vote du citoyen. La carte pourrait comprendre une puce ou une bande magnétique ne contenant que des renseignements élémentaires, par exemple le nom de l'électeur, son sexe, son adresse, sa date de naissance. Le tout pourrait être protégé par un numéro d'identification personnelle (NIP). La carte porterait aussi le nom et la photo de l'électeur ainsi que des hologrammes, tels ceux du permis de conduire ou de la carte d'assurance maladie, afin d'en compliquer la duplication.

Référendum

Finalement, la Société Saint-Jean-Baptiste de Québec est d'avis que la réforme, quelle que soit sa forme définitive, devrait être avalisée par le peuple lors d'un référendum. Bien que coûteux, un référendum permettrait vraiment à la population de débattre des enjeux de la réforme. Après tout, il s'agit d'un changement important à notre démocratie. Il est donc normal que le peuple puisse se prononcer sur la question, même s'il décidait de ne pas l'approuver. C'est un risque qu'il faudra courir.

Conclusion

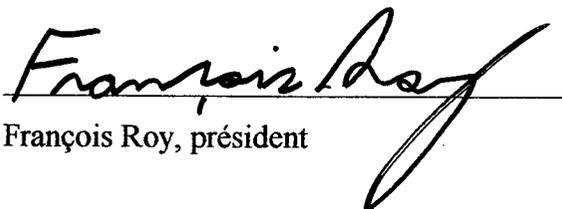
En guise de conclusion, la Société Saint-Jean-Baptiste de Québec réaffirme son appui à une réforme du mode de scrutin en vue de l'établissement d'un système mixte compensatoire. Bien que la réforme proposée par le gouvernement comporte pour nous quelques lacunes, nous répétons que nous n'accepterons aucun maintien du statu quo. La démocratie demeure un système politique fragile qu'il ne faut jamais prendre pour acquis. Le degré de cynisme de la population envers notre système politique est inquiétant. De plus en plus de citoyens, souvent parmi les plus jeunes, ne prennent plus la peine d'exercer leur droit de vote. Ceux-ci ont souvent l'impression que leur vote ne changera rien à une situation politique qui leur déplaît, qu'il ne leur sert à rien de voter puisqu'ils « perdront » de toute façon leurs élections. Il faut absolument que cette réforme ait lieu afin que plus aucun citoyen au Québec ne « perde » ni ses élections, ni son vote.

Afin d'établir un système qui représente mieux la volonté de la population et la diversité des opinions et orientations politiques, la Société Saint-Jean-Baptiste de Québec recommande :

- que soit instauré un système de proportionnalité mixte compensatoire à l'allemande, dans lequel 50 % des sièges seraient élus au scrutin majoritaire à un tour et 50 % au scrutin de liste ;
- que la carte électorale soit divisée en districts électoraux regroupant chacun au moins cinq circonscriptions électorales ;
- que l'Assemblée nationale compte 154 députés, soit 77 élus au scrutin majoritaire et 77 élus par scrutin de liste ;
- qu'un seuil de 5 % soit fixé afin de permettre l'élection d'un candidat d'un parti, quitte à ajouter des sièges flottants à l'Assemblée nationale ;

-
- que l'électeur puisse voter deux fois : une fois pour le député de sa circonscription et l'autre pour la liste du parti de son choix ;
 - que la double candidature à une circonscription et dans une liste ne soit pas permise ;
 - que la liste servant au scrutin proportionnelle soit bloquée ;
 - que le gouvernement s'attaque aux problèmes causant la faible représentation des femmes et minorités ethniques avant de financer les partis politiques. Les représentants du peuple doivent être choisis pour leur qualité, indépendamment de leur sexe ou de leur origine ethnique ;
 - que le gouvernement consulte les différentes communautés autochtones sur leur possible représentation à l'Assemblée nationale ;
 - que la date des élections soit fixe, par exemple le deuxième dimanche de novembre, quatre ans suivant la dernière élection ;
 - que le seul motif valable pour le déclenchement d'élections prématurées soit le vote de non confiance de la chambre ;
 - que le vote électronique soit davantage étudié et qu'il s'accompagne toujours d'une preuve matérielle du vote ;
 - qu'une carte d'électeur soit créée afin de réduire les fraudes électorales ;
 - que le gouvernement fasse valider la présente réforme par un référendum.

Nous remercions la Commission des institutions de bien vouloir prendre en compte les recommandations incluses dans ce mémoire et espérons qu'elles l'aideront à faire ses propres recommandations au gouvernement. Le Québec est l'une des plus vieilles démocraties du monde. Nous souhaitons qu'elle puisse se renouveler afin qu'elle soit encore davantage le gouvernement du peuple, pour le peuple et par le peuple.


François Roy, président


Carl Châteauneuf, directeur général