

LOI ÉTABLISSANT UN NOUVEAU MODE DE SCRUTIN AU QUÉBEC

Mémoire déposé à la Commission des institutions dans le cadre
des consultations particulières et audiences publiques sur le
projet de loi n° 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*

RÉDACTION :

Francis Prévost, coordonnateur aux affaires sociopolitiques

RÉVISION :

Philippe LeBel, président

Alexandre Ducharme, attaché politique



Union Étudiante du Québec

6217 rue St-André

1-877-213-3551

unionetudiante.ca

info@unionetudiante.ca

©unionetudianteduquebec

L'Union étudiante du Québec (UEQ) a pour mission de défendre les droits et intérêts de la communauté étudiante, de ses associations membres et de leurs membres, en promouvant, protégeant et améliorant la condition étudiante et la condition des communautés locales et internationales.

L'UEQ représente plus de 88 000 membres de plusieurs campus universitaires à travers le Québec. Elle se veut être l'interlocutrice principale des dossiers de l'accessibilité aux études supérieures et de la condition de vie des étudiants et des étudiantes auprès des différents gouvernements et groupes sociaux.

TABLE DES MATIÈRES

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	6
1. PARITE HOMMES-FEMMES	8
1.1 LISTES DE CANDIDATURES REGIONALES	8
2. ATTRIBUTION DES SIEGES COMPENSATOIRES	10
2.1 SEUIL DE REPRESENTATION	10
3. CAMPAGNE D'INFORMATION	12
CONCLUSION.....	13
BIBLIOGRAPHIE	14

LISTE DES ACRONYMES

CAQ	Coalition avenir Québec
DGEQ	Directeur général des élections du Québec
PLQ	Parti libéral du Québec
PQ	Parti Québécois
PVQ	Parti vert du Québec
QS	Québec solidaire

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement du Québec impose aux partis politiques d'inclure 50 % de candidatures féminines dans leurs listes de candidatures régionales. Si ce n'est pas le cas, que le DGE refuse la liste proposée.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Québec rende obligatoire l'alternance hommes-femmes dans les listes de candidatures régionales. Si ce n'est pas le cas, que le DGE refuse la liste proposée.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Québec impose aux partis politiques de présenter une femme au premier rang de 8 (50 %) leurs listes de candidatures régionales. Si ce n'est pas le cas, que le DGE refuse la liste proposée.

Recommandation 4

Que le gouvernement du Québec, pour tout parti autorisé par le DGEQ, établisse à 5 % des votes valides en faveur de ses listes régionales le seuil national pour participer à l'attribution des sièges de région.

Recommandation 5

Qu'Élections Québec, sous un mandat du gouvernement du Québec, mette en place une campagne d'information publique et de sensibilisation sur le processus de réforme du mode de scrutin.

INTRODUCTION

En mai 2018, quatre partis politiques québécois ont cosigné une déclaration selon laquelle ils s'engageaient à abolir le mode de scrutin uninominal à un tour, présentement en vigueur, en raison de la distorsion entre le vote populaire et le nombre de sièges qu'un parti obtient suite au processus électoral. La Coalition avenir Québec (CAQ), Québec solidaire (QS), le Parti Québécois (PQ) ainsi que le Parti vert du Québec (PVQ) se sont prononcés en faveur de la mise en place d'un mode de scrutin proportionnel mixte à compensation régionale. Le projet de réforme du mode de scrutin a été mis de l'avant maintes fois dans l'histoire du Québec, mais c'est la première fois qu'un projet de loi est déposé par un gouvernement en place. Ce mémoire est donc présenté dans le cadre des consultations particulières et audiences publiques sur le projet de loi n° 39, Loi établissant un nouveau mode de scrutin.

Dès sa création l'Union étudiante du Québec (UEQ) s'est prononcée en faveur d'une réforme du mode de scrutin au Québec, afin de refléter le plus fidèlement la volonté populaire et de viser une représentation égale des hommes et des femmes à l'Assemblée nationale. Il importe également pour l'UEQ que le mode de scrutin incarne la diversité québécoise tout en assurant l'importance des régions dans la réalité québécoise. La réforme du mode de scrutin présente un avantage certain du point de vue de la participation politique de la jeunesse québécoise. Les enjeux touchant à l'enseignement supérieur notamment ont occupé une place très limitée dans les différentes périodes électorales provinciales au cours des dernières années. Ceci peut s'expliquer par le faible taux de participation électorale de la jeunesse québécoise qui s'explique également par son cynisme envers la politique. En mettant en place une réforme du mode de scrutin, il serait possible d'envisager une augmentation du taux de participation électorale de cette communauté en réduisant la distorsion entre les votes et la députation des partis politiques, mais également en amenuisant la perception que des votes sont perdus dans le présent système électoral. De plus, les listes régionales et la délimitation de ces régions en respectant les particularités régionales permettent d'augmenter la représentativité des régions ainsi que la pluralité politique. Ces deux éléments constituent des priorités de la communauté étudiante universitaire en région.

C'est dans cette optique que nous venons présenter les recommandations de ce document afin de permettre au mode de scrutin qui sera présenté dans le projet de loi 39 d'atteindre plusieurs objectifs. Nous souhaitons notamment encourager activement la représentation égale des

hommes et des femmes ainsi que permettre une meilleure représentation de la volonté populaire en réduisant la distorsion entre le vote populaire et le nombre de sièges récoltés par les partis politiques autorisés, sans toutefois négliger l'importance du lien entre un député local et les personnes résidant dans la circonscription. Au sein de nos recommandations, nous aborderons la parité dans les listes des candidatures de région, ainsi que le seuil de représentation des partis et l'importance des régions dans l'élaboration des modalités du nouveau mode de scrutin. Nous concluons en présentant l'importance d'informer et de sensibiliser la population québécoise aux tenants et aboutissants du mode de scrutin sur lequel elle sera amenée à se prononcer lors de la consultation référendaire prévue par le projet de loi

1. PARITÉ HOMMES-FEMMES

Le projet de loi n° 39 se penche sur la parité homme-femme dans l'élaboration du nouveau mode de scrutin. En effet, le chapitre IV du projet de loi établit que « l'un des deux dirigeants de tout parti autorisé visés au paragraphe 5° de l'article 48 et désignés par écrit à cette fin par son chef doit, au plus tard le troisième jour qui suit celui de la prise du décret ordonnant la tenue d'une élection générale, transmettre au directeur général des élections un énoncé relatif aux objectifs que se fixe son parti en ce qui concerne la parité entre les femmes et les hommes ». Toutefois, il n'y a aucune obligation pour les partis de déployer des efforts afin d'atteindre la parité entre hommes et femmes au sein de leurs candidatures. L'UEQ tient à souligner que la mention de la parité hommes-femmes est un ajout important au projet de loi. Cependant, pour réellement atteindre cette parité, des mécanismes doivent être mis en place à cette fin au sein même du projet de loi. Ils permettront de pousser les partis à favoriser la parité homme-femme parmi les candidatures qu'ils présenteront, advenant la mise en place de la réforme du mode de scrutin au Québec.

1.1 LISTES DE CANDIDATURES REGIONALES

Tel que mentionné précédemment, dans le projet de loi n° 39, le gouvernement demande aux partis politiques de fixer des objectifs en termes de parité homme-femme durant les élections. Cependant, on ne retrouve aucun incitatif pour les partis politiques qui décident de mettre en place une parité parmi leurs candidatures aux élections générales. En outre, aucune pénalité n'est prévue dans l'éventualité où un parti politique se fixe des objectifs insatisfaisants en termes de parité homme-femme. Un objectif satisfaisant serait minimalement de présenter un nombre de candidatures féminines se situant en zone paritaire¹ avec comme objectif la parité stricte (50 % de femmes et 50 % d'hommes). Le mode de scrutin en soi ne permet pas de solutionner le problème de la représentation insuffisante des femmes au sein de l'Assemblée nationale. Toutefois, il est possible d'introduire des modalités dans le projet de loi afin de pallier le déficit de représentation paritaire homme-femme. Les femmes représentent 50 % de la population québécoise totale (ISQ 2019), mais seulement 42 % (Le Devoir 2019) des personnes élues à l'Assemblée nationale. Selon nous, une des mesures pour contrer le problème de la sous-représentation des femmes est de recourir aux listes de candidatures pour les sièges de

¹ Zone paritaire : Concept qui permet de considérer que l'on a atteint une représentation de femmes et d'hommes se rapprochant suffisamment de la « parité stricte » lorsque la proportion de femmes et d'hommes au sein d'un lieu décisionnel se situe à ± 10 % d'écart de la parité stricte, soit entre 40 % et 60 % (CSF 2015)

compensation régionale. En effet, nous proposons que le gouvernement du Québec impose aux partis politiques de constituer des listes de candidatures régionales avec 50 % de candidatures féminines sans quoi ces listes seraient irrecevables.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Québec impose aux partis politiques d'inclure minimalement 50 % de candidatures féminines dans leurs listes de candidatures régionales. Si elles ne sont pas conformes, que le DGE refuse les listes proposées.

Il importe de s'assurer que la parité homme-femme au sein des listes de candidatures régionales soit présente dans l'ensemble des régions. En effet, si l'on demandait simplement un seuil de 50 % de candidatures féminines au sein des listes, il serait possible de soumettre des candidatures uniquement féminines dans quelques régions seulement. Afin de se prémunir contre cette possibilité qui serait néfaste pour les efforts d'atteinte de la parité homme-femme à l'Assemblée nationale, nous demandons qu'en plus de s'assurer qu'au moins 50 % des candidatures régionales soient féminines, il importe que ces listes présentent une alternance de candidatures d'hommes et de femmes.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Québec rende obligatoire l'alternance homme-femme dans les listes de candidatures régionales. Si elles ne sont pas conformes, que le DGE refuse les listes proposées.

En plus d'assurer que 50 % des candidatures sur les listes régionales soient féminines, nous demandons à ce qu'une femme figure au premier rang dans la moitié des listes de régions (8 listes). Nous croyons que ces deux mesures permettront de rattraper le déficit de députation féminine à l'Assemblée nationale.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Québec impose aux partis politiques de présenter une femme au premier rang de minimalement 50 % de leurs listes de candidatures régionales. Si elles ne sont pas conformes, que le DGE refuse les listes proposées.

2. ATTRIBUTION DES SIÈGES COMPENSATOIRES

La compensation nationale avec redistribution régionale s'effectue en deux étapes. Premièrement, le pourcentage de votes obtenus en faveur de l'ensemble des listes régionales de chaque parti au niveau national permet de déterminer le nombre total de sièges compensatoires qui sera alloué à chacun d'eux dans les différentes régions déterminées dans le projet de loi. Puis, pour un parti donné, le pourcentage de votes obtenus dans chaque région sert à distribuer les sièges compensatoires obtenus lors de la première phase. Comme c'est le cas pour la compensation régionale, les listes de candidates et de candidats sont régionales et les députés et les députées de listes ont une appartenance territoriale correspondant à une région regroupant un certain nombre de circonscriptions électorales.

2.1 SEUIL DE REPRESENTATION

Le projet de loi prévoit que le pourcentage de vote minimal qu'un parti doit obtenir pour pouvoir se faire octroyer des sièges compensatoires dans les différentes régions du Québec est de 10 % des votes pour l'ensemble de ses listes de candidatures régionales. Dans son rapport de 2007, le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) établissait que l'imposition d'un seuil de représentation permet d'éviter que des partis politiques ayant reçu un appui marginal au jour du vote électoral soient représentés à l'Assemblée nationale. Plus le seuil est bas, plus le nombre de députés et de députées par parti est fidèle aux votes exprimés. C'est donc dire qu'un seuil plus bas favorise la représentation de plusieurs partis politiques et qu'un seuil élevé mènera à une représentation à l'Assemblée nationale de moins de partis. En observant les seuils de divers pays ayant adopté ce mode de scrutin, on remarque que les seuils de représentation sont au maximum établis à 5 %, notamment en Allemagne et en Nouvelle-Zélande.

Nous croyons qu'un seuil aussi élevé que 10 % ne permet pas d'accomplir un des objectifs du projet de loi. En effet, plus le seuil de représentation est élevé, plus la distorsion entre le vote populaire et le nombre de députés et de députées de chaque parti est élevée. Pourtant, le projet de loi stipule qu'il « y a lieu que le mode de scrutin reflète plus fidèlement la pluralité et le poids relatif des opinions et des idées politiques existantes au sein de la société » (PL 39 2019). Le seuil actuellement prévu ne permet pas d'atteindre cet objectif et maintiendra plutôt une distorsion entre le vote populaire et la députation des partis politiques à l'Assemblée nationale, semblable à ce qui se produit présentement. C'est pour cette raison que nous proposons d'établir le seuil de

représentation pour avoir accès aux sièges dans les régions à 5 %. Ce seuil permettra tout de même de limiter l'émergence de partis marginaux. Il suffit d'observer les exemples de l'Allemagne et de la Nouvelle-Zélande pour en constater l'efficacité. De plus, les simulations réalisées dans le cadre du rapport du DGEQ en 2007 ont aussi démontré que le seuil n'avait pas d'influence significative sur la représentation des régions. Bref, en abaissant le seuil de représentation à 5 %, le nouveau mode de scrutin permettrait de réduire la distorsion entre le vote populaire et la députation des partis politiques, sans affecter la représentation des régions.

Recommandation 4

Que le gouvernement du Québec établisse, pour tout parti autorisé par le DGEQ, à 5 % des votes valides en faveur de ses listes régionales le seuil national pour participer à l'attribution des sièges de région.

3. CAMPAGNE D'INFORMATION

La Nouvelle-Zélande demeure l'exemple le plus similaire à celui du Québec dans le cadre d'un changement de mode de scrutin uninominal à un tour à un mode de scrutin mixte avec compensation. Cependant, la Nouvelle-Zélande prévoyait un référendum pour valider l'appui de la population à ce nouveau mode de scrutin après cinq cycles électoraux. Ce temps permettait à la population d'être témoin de son implantation et de son fonctionnement. Dans le cadre de ce référendum, la *Electoral Commission* avait été mandatée de conduire une campagne d'information publique et de sensibilisation sur le processus de réforme du mode de scrutin (Chambre des Communes 2019).

Au Québec, la population devra voter par référendum afin de déterminer si la réforme devrait être mise en place, avant même qu'une élection se soit déroulée selon le mode de scrutin mixte avec compensation. La nécessité d'informer et de sensibiliser la population des tenants et aboutissants de la réforme du mode de scrutin demeure essentielle afin que la population puisse bien maîtriser le sujet sur lequel elle devra voter. L'UEQ est d'avis que cette tâche devrait être confiée à Élections Québec, qui partage plusieurs caractéristiques avec la *Electoral Commission* de Nouvelle-Zélande. En tant qu'organisme responsable de faire la promotion de la participation à la démocratie parlementaire, la promotion du respect des lois électorales, l'inscription des partis politiques ou encore l'attribution de temps et d'argent pour la diffusion d'émissions électorales, Élections Québec semble désigné pour cette tâche.

Recommandation 5

Qu'Élections Québec, sous un mandat du gouvernement du Québec, mette en place une campagne d'information publique et de sensibilisation sur le processus de réforme du mode de scrutin.

CONCLUSION

Le présent mémoire visait à présenter les recommandations de l'Union étudiante du Québec afin de bonifier le projet de loi 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*. Nous tenons à réitérer l'importance que ce projet de loi et son application revêtent pour l'amélioration de la représentation à l'Assemblée nationale.

Plusieurs de nos recommandations portent spécifiquement sur des moyens de favoriser la parité homme-femme au sein de la députation des partis politiques à l'Assemblée nationale. À cet effet, nous proposons notamment une parité dans les candidatures sur les listes régionales, que la première candidature sur la moitié de ces listes soit une femme et que l'ensemble de ces listes présentent une alternance homme-femme dans les candidatures. Outre la parité entre les hommes et les femmes dans les candidatures, nous croyons que le seuil de représentation gagnerait à être abaissé à 5 %. Ce seuil plus bas permettrait d'accomplir un des objectifs du projet de loi, soit de réduire la distorsion entre le vote populaire et la députation des partis politiques à l'Assemblée nationale. Nous croyons réellement que nos propositions permettront de refléter plus efficacement les idées et les opinions politiques au Québec.

BIBLIOGRAPHIE

Comité spécial sur la réforme électorale. 2016. « Le système électoral de la Nouvelle-Zélande ». Page consultée le 15 janvier 2020. <https://www.noscommunes.ca/Content/Committee / 421/ERRE/Brief/BR8391757/br-external/2PedenR-f.pdf>

Conseil du Statut de la femme (CSF). 2015. Les femmes en politique : en route vers la parité. Québec : Conseil du Statut de la femme, Gouvernement du Québec. https://www.csf.gouv.qc.ca/wpcontent/uploads/avis_femmes_et_politique_web2.pdf

Directeur général des élections du Québec. 2007. « Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire : l'avis du directeur général des élections ». Page consultée le 10 janvier 2020. <https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6360.pdf>

Institut de la statistique du Québec. 2019. « Le Québec chiffres en main ». Page consultée le 5 janvier 2020. https://www.stat.gouv.qc.ca/quebec-chiffre-main/pdf/qcm2019_fr.pdf

Institut de la statistique du Québec. 2019. « Pyramide des âges ». Page consultée le 9 janvier 2020. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/populationdemographie/structure/pyramide_age.htm

Mouvement Démocratie Nouvelle. 2018. « Forums citoyens : chaque voix compte. Rapports et recommandations ». Page consultée le 12 janvier 2020. https://drive.google.com/file/d/1OkjH_g6ZT1nXsUEv4PapbvoWadVJAgYE/view

Loi établissant un nouveau mode de scrutin, projet de loi n° 39, 1^{ère} sess., 42^e légis. (Qc)