

LA RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN AU QUÉBEC

UN RENDEZ-VOUS AVEC L'HISTOIRE À NOTRE PORTÉE

Mémoire du Mouvement Démocratie Nouvelle
sur le projet de loi n°39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*

Présenté à la
Commission des institutions

Janvier 2020



Mouvement Démocratie Nouvelle
1350 Sherbrooke Est, bureau 1
Montréal, Québec H2L 1M4
Téléphone : 514-360-1998
Web : www.democratienuouvelle.quebec

Table des matières

Introduction	5
L’histoire de la réforme du mode de scrutin au Québec	7
Le projet de loi 39 en regard des principes énoncés et des attentes suscitées	15
Le projet de loi 39 et l’indice de disproportionnalité	17
D’autres aspects importants	
La parité femmes-hommes à l’Assemblée nationale	20
Une meilleure représentation des jeunes et des personnes issues de la diversité ethnoculturelle	21
La double candidature	22
Pour des alliances gouvernementales assurément plus stables	23
Catégories de circonscriptions et budgets octroyés aux députés	25
La présence des Premières Nations à l’Assemblée nationale	26
Un référendum : le faut-il vraiment? Et comment?	27
Annexe 1 – Propositions du Mouvement Démocratie Nouvelle	31

Introduction

Le Mouvement Démocratie Nouvelle (MDN) est un rassemblement d'individus et d'organismes de la société créé, il y a vingt-ans, pour revigorer et renouveler notre démocratie qui n'est pas – et cela depuis fort longtemps – à la hauteur du principe fondamental de l'égalité de toutes les citoyennes et de tous les citoyens au sein de la Cité. Dans une démocratie représentative digne de ce nom, la sélection des élues et des élus doit se faire selon un système qui fait en sorte que les personnes qui ont le droit de vote détiennent un pouvoir équivalent de choix, obtenant ainsi que leurs opinions et leurs idées politiques soient représentées. Toutes les participations citoyennes doivent avoir la même valeur. Chaque voix doit compter de la même façon.

La lecture du premier chapitre de ce mémoire, qui est consacré à l'histoire du long combat pour le remplacement de notre vieux mode de scrutin par un système électoral proportionnel, indique qu'il aura fallu attendre 129 ans pour qu'un projet de loi en bonne et due forme soit présenté pour débats et adoption devant notre Parlement national. Nous réitérons nos salutations devant cette avancée historique et nous mesurons très bien sa portée autant que les attentes qu'elle suscite. Toutefois, nous le savons toutes et tous, le dépôt en règle d'un projet de loi ne garantit pas son adoption et encore moins la mise en œuvre de la réforme proposée.

Au moment d'aborder les commentaires et les suggestions que la proposition législative suscite, nous avons bien à l'esprit la condition de base énoncée à deux reprises par le Premier ministre pour en arriver à l'étape du vote parlementaire final : « Il y aura vote en faveur du projet de loi, a-t-il dit, si les députés des trois formations politiques signataires de l'entente transpartisane (intervenue en décembre 2016 puis réitérée en mai 2018) votent ensemble ». Pour le MDN, le défi est très clair : la suite des choses doit se faire en collaboration et de bonne foi.

Incidemment, la ministre responsable de la réforme, madame Sonia LeBel, a déclaré à plusieurs reprises avoir conscience qu'elle devait proposer un nouveau mode de scrutin mixte compensatoire avec listes régionales dont les modalités permettraient un progrès significatif par rapport au statu quo. D'entrée de jeu, nous reconnaissons qu'elle a beaucoup travaillé pour élaborer une alternative au système électoral actuel, pouvant servir de base à une saine discussion. Toutefois, nous l'avons dit publiquement et privéement, nous considérons que des améliorations importantes s'imposent pour atteindre l'objectif d'acceptabilité qu'elle a établi. À cet égard, nous avons pris note avec satisfaction et espoir de sa déclaration selon laquelle le gouvernement était ouvert à un dialogue constructif et à des amendements qui permettraient de maintenir et consolider le consensus initial. Le MDN se présente donc devant la commission des institutions pour aider à bien compléter le travail amorcé.

Les membres de la commission parlementaire et tous les députés de cette Législature doivent avoir à l'esprit que la population est et sera très attentive à la façon dont la parole donnée, en matière de réforme du mode de scrutin, sera respectée. Trop de promesses du passé ont été reniées sur la base d'arguments fallacieux et de faux prétextes, trop de longs et patients efforts citoyens ont été largués sans considération, trop d'intérêts personnels et partisans ont passé avant l'intérêt collectif.

Cette fois-ci, nous croyons être en droit d'exiger que cela soit différent. On nous a promis solennellement que la marchandise promise serait livrée. L'honneur et la sincérité doivent donc prévaloir avec tout le courage et la dignité nécessaires.

L'un des ingrédients d'une véritable démocratie, d'une démocratie en santé, est la confiance que les membres de la société ont envers leurs institutions politiques et les personnes mandatées pour en avoir la charge. Or, nous le savons toutes et tous, le niveau de confiance citoyenne est chez nous loin d'être ce qu'il devrait être. Le décrochage citoyen et le cynisme sont depuis longtemps à des niveaux dangereux. On ne compte plus à cet égard le nombre de sondages et de recherches en science politique qui nous le démontrent et qui tirent la sonnette d'alarme.

Une nouvelle démocratie est appelée de tous leurs vœux par une grande majorité de nos compatriotes. Celles-ci et ceux-ci ne veulent plus être bernés et voir leurs nobles espoirs foulés au pied. Ils veulent croire que le Québec est capable d'être un modèle de démocratie représentative digne des exigences et des énormes défis du 21^e siècle.

L'histoire de la réforme du mode de scrutin au Québec: se souvenir pour agir!

La démocratie représentative parlementaire au Québec remonte à 1792 quand, un peu plus de 40 ans après la Conquête britannique, une première élection de députés eut lieu sous l'égide du mode de scrutin uninominal à un tour pour combler les sièges de la nouvelle Assemblée législative du Bas-Canada.

Au départ, cette façon de choisir les représentants du peuple n'a pas été très contestée, sinon pas du tout, car c'était – et c'est toujours – la méthode utilisée au sein de la puissance coloniale depuis le début du parlementarisme anglais. Ce n'est qu'un siècle plus tard, en 1890, que le rédacteur en chef du journal *L'Électeur*, Ulric Barthe, sonna la première charge contestataire en déclarant « *injuste* » le système électoral britannique qui « *ne donne pas une représentation fidèle de l'électorat et qui défranchise une notable portion, quelquefois plus de la moitié, de celui-ci.* » La colère exprimée par le journaliste avait été provoquée par le résultat de l'élection générale du 17 juin de cette année-là, alors que le Parti libéral du Québec avait remporté 43 sièges devant le Parti conservateur du Québec, qui n'avait obtenu que 23 députés malgré une récolte de 45,4% des voix contre 44,5% pour les libéraux. Ce renversement de la volonté populaire s'ajoutait à celui intervenu quatre ans plus tôt. Le 14 octobre 1886, le Parti libéral avec 40% des suffrages avait obtenu 51% des sièges, soit 33 députés, tandis que le Parti conservateur fort de 46% des votes n'avait récolté que 26 députés. Ces deux résultats choquants illustraient selon Barthe que le Québec était lui aussi aux prises avec les mêmes effets antidémocratiques dénoncés depuis déjà quelques décennies en Europe continentale où le modèle électoral britannique avait été adopté sans trop de questionnements.

Avant le directeur de *L'Électeur*, le chef politique patriote Louis-Joseph Papineau, ancien président de l'Assemblée législative, avait critiqué sévèrement à plusieurs reprises la démocratie à l'Anglaise. Le 17 décembre 1867, lors d'un célèbre discours devant les membres de l'Institut canadien de Montréal, discours considéré comme son testament politique, il avait déclaré « qu'il y a d'autorité légitime que celle qui a le consentement de la majorité de la nation ».

Après le cri de révolte d'Ulric Barthe, il fallut attendre encore dix ans avant que s'organise une première campagne publique demandant un remplacement du mode de scrutin. C'est un autre journaliste, le directeur du quotidien *Le Pionnier* de Montréal et de Sherbrooke, Amédée Denault, qui sonna la nouvelle charge en qualifiant lui aussi « *d'injuste* » le système en place. Denault était alors inspiré par le nouveau mode de représentation proportionnelle adopté quelques années auparavant par la Belgique. Celle-ci avait rejeté vigoureusement le modèle britannique de composition de son parlement, ce qui avait attiré l'attention du journaliste québécois.

Pour Amédée Denault, « *les abus et les injustices du système purement majoritaire (...) qui résident tant dans le mode d'opération du système que dans les résultats qu'il produit, révoltent de plus en plus profondément tous ceux qui croient au gouvernement du peuple par le peuple et désirent obtenir dans la députation une représentation normale de tous les suffrages exprimés par l'électorat. Avec le système majoritaire, beaucoup de gens se trouvent forcément privés de la représentation légitime à laquelle ils auraient droit devant le Parlement. L'injustice n'est-elle pas criante?* »

Cette dénonciation fondée ne trouva toutefois aucun écho significatif chez les députés élus et les gouvernements qui se succédèrent, au Québec, pendant les deux décennies qui suivirent. En fait, la contestation animée par Denault ne connut pas de suite avant mars 1922, alors que pour la première fois le débat se transporta à l'Assemblée législative par l'entremise d'une motion présentée par le chef du Parti conservateur du Québec et de l'Opposition officielle, le député Arthur Sauvé. Fort de sa majorité en Chambre, le gouvernement libéral de Louis-Alexandre Taschereau, qui détenait 91% des sièges avec l'appui de 52% des votes exprimés, fit battre la motion qui ne demandait pourtant que « la mise sur pied d'un comité spécial pour enquêter sur les différents systèmes de représentation proportionnelle adoptés ou proposés ailleurs ».

Dans son plaidoyer devant les députés, Arthur Sauvé déclara le 17 mars 1922, en citant une étude approfondie d'un avocat réputé, le juge Jean-Baptiste Archambault, que « *le mode de scrutin venu de l'Angleterre donne en fait un simulacre de gouvernement démocratique!* »

La défaite d'Arthur Sauvé mit un couvercle sur la marmite pour les 40 années suivantes même si, en août 1944, alors que la guerre mondiale battait toujours son plein, ce fut au tour des libéraux d'Adélard Godbout d'être victimes du système en se retrouvant dans l'opposition malgré le fait qu'ils avaient remporté le suffrage populaire avec 17 855 votes de plus que les unionistes de Maurice Duplessis, lesquels avaient récolté 48 sièges (38% des votes) contre 37 (39,5% des votes). Un troisième parti, Le Bloc populaire d'André Laurendeau, avait obtenu un appui de 14,4% des électeurs, mais seulement 4 députés.

Mentionnons qu'entretemps, les femmes avaient enfin obtenu le droit de vote (en 1940), ce qui constituait une avancée démocratique importante.

C'est le quatrième renversement de la volonté populaire survenu à l'élection générale du 5 juin 1966 qui relança vraiment la discussion publique sur le mode de scrutin. Ce jour-là, l'Union nationale, dans l'opposition depuis six ans, reprit le pouvoir avec 56 députés contre 50 pour le Parti libéral qui avait pourtant obtenu 150 507 votes de plus, soit 47,2% des suffrages contre 40,8%. Deux partis indépendantistes, le Rassemblement pour l'Indépendance nationale et le Ralliement national, avaient récolté ensemble 8,8% des votes, mais aucun député! Vedette réélue du Parti libéral, le populaire journaliste René

Lévesque, depuis six ans l'un des artisans de la Révolution tranquille, réagit dans un texte d'opinion publié par l'hebdomadaire Dimanche-Matin, le 27 novembre 1966 :

« Qu'on l'admette ou non, une telle situation constitue un sabotage officiel et extrêmement pernicieux des fondements de la démocratie politique. C'est un exemple typique du retard que prennent les institutions par rapport à la réalité chaque fois qu'on laisse l'incurie donner la main au conservatisme qui s'agrippe à ses privilèges désuets. »

Six ans plus tard, dans une chronique publiée dans le Journal de Montréal, Lévesque qualifiera le système uninominal à un tour de « *démocratiquement infect* ». Devenu indépendantiste, il quitte le PLQ et fonde en 1968 le Parti québécois qui s'engage, dès le départ, à « *améliorer le système électoral* ». En 1969, s'inspirant de la position du RIN – maintenant fusionné avec lui – qui s'était engagé dès 1962 sur la voie de la représentation proportionnelle, le PQ précise qu'il cherchera à mettre en place un mode de scrutin de type proportionnel mixte compensatoire à deux votes, inspiré de celui en vigueur en Allemagne de l'Ouest depuis la réinstauration de la démocratie parlementaire après la défaite des nazis.

Les deux élections générales qui suivent, celle du 29 avril 1970 et celle du 29 octobre 1973, constituent pour René Lévesque une confirmation du caractère antidémocratique du système électoral hérité du colonialisme britannique qui, très souvent, ne respecte pas la volonté citoyenne. Le premier scrutin se solde par une victoire du PLQ qui récolte 72 des 108 députés de l'Assemblée nationale avec 45,4% des votes alors que le PQ doit se contenter de 7 députés malgré ses 23% d'appuis. Les deux autres partis, l'Union nationale et le Ralliement créditiste, obtiennent respectivement 17 et 12 députés avec des niveaux de votes de 19,6% et 11%. À l'élection de 1973, le PQ se retrouvera avec un député en moins, donc 6, malgré un appui populaire beaucoup fort de 30,2%. Les libéraux récolteront 102 des 110 sièges, soit 93% des élus, avec un soutien de 54,6%. Le troisième parti, le Ralliement créditiste, sera contraint à se contenter de deux sièges avec 9,9% des votes enregistrés.

Dès leur première entrée à l'Assemblée nationale, en 1970, les députés du PQ obtiennent qu'une commission parlementaire soit mandatée pour étudier la question du mode de scrutin. Malgré des discussions initiales prometteuses et une proposition d'aller plus loin avec une étude comparative de trois modèles (un système proportionnel mixte, une proportionnelle pure, mais modérée et un vote unique transférable), le gouvernement libéral de Robert Bourassa refuse finalement de poursuivre les travaux amorcés se disant non convaincu de la pertinence de la représentation proportionnelle. Quatre ans plus tard, le 15 novembre 1976, le Parti québécois prend le pouvoir avec 71 députés sur 110 avec un appui de 41,3% de l'électorat. Le PLQ récolte 33,7% des suffrages et obtient 26 sièges. Entre 1979 et 1984, le gouvernement Lévesque publiera trois documents pour des consultations publiques sur le mode de scrutin qui seront finalement menées à l'automne

1983 par la Commission de la représentation électorale présidée par le Directeur général des élections Pierre-F. Côté. Le rapport de ce dernier est déposé au mois de mars 1984, ce qui amène le premier ministre Lévesque à faire élaborer un projet de loi qui sera soumis quelques mois plus tard au caucus des députés. Le chef du gouvernement ne réussit pas alors à convaincre une majorité de ses élus à le suivre même s'il a l'appui du chef de l'Opposition officielle, le libéral Claude Ryan. En réaction à ce refus et à la trahison de l'engagement politique du PQ, une nouvelle coalition transpartisane, la COALIPROP, composée de personnalités publiques favorables à la représentation proportionnelle, est mise sur pied. Les dirigeants de celle-ci rencontrent René Lévesque le 26 mars 1985, lequel leur réserve un accueil chaleureux et les encourage à « *provoquer* » une vague populaire en faveur de la réforme du mode de scrutin. L'appel est entendu. La COALIPROP envisage de rencontrer les caucus du Parti québécois et du Parti Libéral du Québec et déclare publiquement : « *Nous demandons un projet de loi qui traduise les aspirations démocratiques exprimées clairement lors de la consultation de la Commission de la représentation électorale puisqu'elles bénéficient de la légitimité populaire* ».

Trois jours après cette rencontre, René Lévesque fait publier par le Secrétariat général à la réforme électorale les conclusions d'un sondage qui indiquent que 73% des répondants pensent qu'il est temps de prendre une décision. Une majorité de 63% des gens sont conscients des distorsions que produit le mode de scrutin en vigueur depuis 1792 et une majorité est d'accord avec les partisans de la réforme.

Malheureusement, une bonne partie des députés restent sur leur position de blocage. Le 21 juin 1985, René Lévesque démissionne de son poste de Premier ministre. C'est la fin d'un autre épisode de cette saga débutée après le premier renversement de la volonté populaire de 1886!

L'épisode suivant débute à l'issue du scrutin général du 30 novembre 1998 qui se solde pour la cinquième fois de l'histoire de l'État québécois par un renversement de la volonté populaire, avec comme victime le Parti libéral maintenant dirigé par un ancien ministre fédéral conservateur, Jean Charest. Avec 43,5% des suffrages et 27 618 votes de plus, le PLQ récolte 48 des 125 sièges, tandis que le PQ maintenant dirigé par Lucien Bouchard obtient 76 députés malgré un appui moindre de 42,8%. Un nouveau troisième parti, l'Action démocratique du Québec, ne fait élire qu'un député, son jeune chef, Mario Dumont, un ancien militant libéral qui obtient un soutien populaire de 11,8%.

Cet autre accroc au principe élémentaire de justice démocratique soulève un nouveau tollé dans l'opinion publique. De nombreuses voix de toutes tendances dénoncent vigoureusement le mode de scrutin. Il faut dire ici qu'au printemps 1996, plusieurs partisans de la représentation proportionnelle provenant de différents partis dont le PQ et l'ADQ avaient tenté sans succès de remettre la question de la réforme du mode de scrutin à l'agenda politique de l'Assemblée nationale. Cette fois-ci, la possibilité de passer à l'action

avec plus de force et sur une base permanente est évidente. Ainsi est créé le Mouvement Démocratie Nouvelle, une organisation citoyenne non partisane dont la mission est essentiellement de promouvoir l'instauration d'une représentation proportionnelle au Parlement du Québec. Coalition d'individus et d'organisations diverses représentant toutes les tendances politiques, le MDN s'installe à demeure dans l'espace public et devient progressivement le fer de lance du combat pour la réforme du mode de scrutin. Dans les mois qui suivent sa création en 1999, le président de l'Assemblée nationale accorde une première subvention de fonds publics à l'organisme. Sa justification : « *le MDN œuvre pour l'amélioration de la démocratie représentative.* »

En janvier 2002, Bernard Landry, nouveau premier ministre, demande au président de l'Assemblée nationale et partisan avoué de la proportionnelle, le député Jean-Pierre Charbonneau, de devenir ministre et de diriger trois portefeuilles dont le dossier de la Réforme électorale. Rapidement, un Secrétariat à la Réforme des institutions démocratiques est créé et l'ancien sous-ministre de René Lévesque chargé du dossier, André Larocque, est recruté. Puis, suit le lancement des États-généraux sur la Réforme des institutions démocratiques, un vaste chantier de réflexion ratissant large. En juin 2002, le ministre publie le document gouvernemental de base pour cette nouvelle consultation publique, « *Le livre vert – Le Pouvoir aux citoyens et aux citoyennes* ». Le principal sujet mis en débat est le mode de scrutin. Le document présente le scrutin en vigueur puis les différentes alternatives dont, les différents types de scrutins dits proportionnels.

Pendant sept mois, le Comité directeur des États-généraux, des femmes et des hommes de toutes les allégeances politiques sous le leadership de l'ancien président du Mouvement des caisses populaires Desjardins, l'avocat Claude Béland, rencontre plusieurs centaines de citoyennes et de citoyens un peu partout au Québec. De son côté, le ministre effectue aussi une tournée pour mousser la participation des gens à l'exercice. Le grand sommet des États-généraux a lieu au Centre des congrès de Québec en février 2003. Plus de 1 000 personnes représentant toutes les régions y participent. Le mois suivant, le rapport de la consultation est soumis au ministre puis présenté au gouvernement. Sur le mode de scrutin, le verdict est clair : le statu quo doit céder la place à un scrutin de type proportionnel.

Nous sommes alors à la fin de la Législature et l'élection générale est appelée par Bernard Landry pour le 14 avril 2003. Pour la première fois, tous les partis en compétition, le PQ, le PLQ et l'ADQ, présentent le même engagement : *ce scrutin sera le dernier avec le système actuel!* L'élection est remportée par le PLQ de Jean Charest qui, avec 45,9% des suffrages exprimés, obtient 76 députés. Le PQ récolte de son côté 45 députés avec 33,2% des appuis. L'ADQ termine avec 18,1% des suffrages et seulement 4 sièges.

Dès la reprise des travaux parlementaires, le nouveau Premier ministre réitère sa promesse de procéder à la réforme du mode de scrutin. En décembre 2004, le ministre responsable Jacques Dupuis lance une nouvelle consultation publique avec le dépôt d'un avant-projet de

loi qui propose un système mixte compensatoire avec des modalités qui ne corrigent pas autant que souhaité les distorsions reprochées au scrutin uninominal à un tour. Une commission parlementaire spéciale comprenant de simples citoyens est créée pour la circonstance. De longues audiences publiques débutent le 1^{er} novembre 2005 et se déroulent avec assiduité pendant plusieurs mois. Le rapport est déposé à la fin de mai 2006 et, pour l'essentiel, propose la fin du statu quo et l'amélioration de la proposition de départ. Pour les partisans du système en place, c'est le signal d'une fronde en règle et organisée. C'est d'abord la Fédération québécoise des municipalités qui, représentant notamment les élus des régions éloignées et du monde rural, monte aux barricades. Elle demande ni plus ni moins aux députés de renoncer à leur engagement électoral unanime et de tableter le rapport de la commission parlementaire sous le prétexte que leur poids politique et leurs identités régionales seraient menacés. Et puis, c'est au tour d'une bonne partie des députés libéraux d'emboîter le pas. Ceux-ci découvrent soudain les vertus du statu quo malgré leur engagement électoral solennel et les torts subis. Ils voulaient absolument être réélus et garder leurs comtés tels quels.

Devant ces assauts, en décembre 2006, le nouveau ministre responsable, le politologue Benoit Pelletier, décide d'envoyer à son tour la balle au Directeur général des élections pour un avis sur l'avant-projet de loi et sur le rapport de la commission parlementaire. Cet avis est produit un an plus tard, le 21 décembre 2007. L'opinion du DGEQ permet d'espérer à nouveau, car il déclare que l'Assemblée nationale peut très bien mettre en place, si elle le désire, un scrutin de type proportionnel mixte compensatoire avec listes régionales. Et, le DGEQ indique qu'il n'y aurait pas de problème de faisabilité. Il propose même une version améliorée de la proposition initiale du gouvernement libéral. Malheureusement, pour les partisans du changement, cet avis plus que favorable ne met pas fin à la grogne des députés libéraux, ni à la tiédeur des parlementaires du PQ, ni même de ceux de l'ADQ qui forment maintenant l'Opposition officielle face aux libéraux devenus minoritaires. Résultat : le projet est abandonné et aucun des trois partis ne réitère son engagement de 2003 à l'élection générale du 8 décembre 2008, qui reporte au pouvoir avec une majorité parlementaire le PLQ de Jean Charest.

Durant les huit années qui suivent, le MDN qui avait présenté à l'Assemblée nationale, en novembre 2007, une pétition de 20 315 noms demandant un nouveau mode de scrutin pour l'élection suivante, continue vaillamment son militantisme. Une campagne médiatique baptisée « *Pour que chaque voix compte* » est menée et les résultats sont plutôt encourageants. Un nouveau parti créé en 2006, Québec solidaire, se prononce en faveur d'un mode de scrutin faisant une large place à la proportionnelle alors que dans les autres formations politiques la cause est ignorée. Toutefois, peu à peu, les astres se déplacent. En 2016, des signaux positifs provenant du monde politique apparaissent dans l'espace public. Un nouvel intérêt pour la réforme a émergé du côté du PQ et la nouvelle Coalition Avenir Québec du député François Legault se dit à son tour en faveur d'une réforme.

Convaincu qu'il faut travailler à développer un consensus transpartisan le plus large possible avec tous les partis politiques avant de revenir à la charge sur l'incontournable scène parlementaire, le MDN lance au printemps de cette année-là des invitations à toute la classe politique pour un dialogue inédit sur la réforme du mode de scrutin. L'initiative est bien reçue et même le Parti libéral, pourtant devenu un partisan du statu quo, veut être dans le coup. Au début, les discussions se poursuivent en groupe élargi avec des représentantes et représentants de plusieurs grandes organisations de la société civile. Puis, au final, le MDN se retrouve seul avec les partis. C'est alors que le PLQ abandonne la table de discussion et que les autres formations politiques, le PQ, la CAQ, QS, le Parti vert du Québec et Option nationale, concluent une entente historique en décembre 2016, laquelle sera paraphée par leurs chefs en mai 2018, au début de la campagne électorale. Forte d'un consensus unanime sur six principes fondamentaux, l'entente promet pour l'élection générale d'octobre 2022, soit le scrutin suivant, celui devant se tenir le 1^{er} octobre 2018, l'instauration d'un mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire avec des listes régionales, incidemment le même modèle privilégié par le gouvernement libéral en 2004 et avalisé par le rapport du DGEQ de décembre 2007. Quant aux six grands principes, les voici:

- *Refléter le plus possible le vote populaire de l'ensemble des Québécoises et Québécois.*
- *Assurer un lien significatif entre les électeurs-trices et les élus/es.*
- *Viser le respect du poids politique des régions.*
- *Favoriser la stabilité du gouvernement par des mesures encadrant les motions de censure.*
- *Offrir un système accessible dans son exercice et sa compréhension.*
- *Contribuer à une meilleure représentation des femmes, des jeunes et des communautés ethnoculturelles.*

L'élection générale de 2018 marque un tournant favorable à la réforme, car une forte majorité des nouveaux parlementaires représentant plus de 70% des suffrages exprimés se sont présentés sous la bannière de partis signataires de l'entente transpartisane. Le PLQ, qui avait réitéré vigoureusement son opposition à la réforme, perd le pouvoir aux mains de la CAQ qui, avec 37,4% de l'appui populaire, récolte néanmoins 60% des sièges, soit 75 députés sur 125. Le PLQ se retrouve avec 30 députés pour 24,8% des votes. Le PQ et QS récoltent de leur côté chacun 10 députés avec respectivement 17% et 16% des votes. Le quatrième parti signataire, le Parti vert, est moins favorisé. Avec 1,6% des votes, il ne fait élire aucun député. Deux autres partis favorables à l'entente, le Parti conservateur du Québec et le Nouveau parti démocratique du Québec, récoltent ensemble 1,5% des suffrages, mais ne font élire aucun député.

Dans son discours inaugural de la nouvelle Législature, le nouveau chef du gouvernement François Legault, à l'instar des premiers ministres René Lévesque et Jean Charest, réitère son engagement à modifier le mode de scrutin. Il ajoute cependant qu'il devra y avoir un fort

consensus en faveur du projet de réforme que son gouvernement présentera au plus tard le 1^{er} octobre 2019, comme le prévoyait l'entente signée avec les autres partis. La ministre responsable Sonia LeBel indiquera par la suite que le consensus recherché signifie le soutien conjoint des députés de la CAQ, du PQ et de QS, lesquels ont recueilli ensemble 70% des suffrages exprimés au scrutin général.

Dans les semaines et les mois qui suivent, la ministre et son équipe d'une part et les dirigeants du MDN d'autre part multiplient, parfois ensemble, souvent séparément, les rencontres avec des experts et des organismes intéressés, y compris avec les responsables du dossier pour les partis d'opposition. En parallèle, les fonctionnaires du Secrétariat à la Réforme des institutions démocratiques préparent le projet de loi promis.

Le projet de loi est finalement déposé à l'Assemblée nationale le 25 septembre 2019. Le modèle de base promis est respecté, mais, concernant l'échéance de la mise en vigueur pour octobre 2022, le gouvernement recule et reporte cela à octobre 2026. Et, il ajoute aussi une nouvelle condition : l'approbation du nouveau mode de scrutin par référendum lors de l'élection générale de 2022. Le MDN et ses alliés expriment franchement leur déception, car ils estiment que la population a eu maintes fois l'occasion de débattre de l'idée d'un nouveau mode de scrutin, particulièrement depuis 2002. Néanmoins, tous et toutes décident de continuer le combat dans l'espoir de voir le gouvernement et l'Assemblée nationale en arriver finalement à un projet de loi bonifié qui recueillerait une large adhésion parlementaire et populaire.

Aujourd'hui, nous en sommes là alors que s'amorce l'étude du projet de loi 39 et que la ministre responsable a assuré qu'elle était ouverte à améliorer la proposition législative avec la collaboration des partis d'opposition et des organismes de la société civile.

Le MDN et le projet de loi 39 en regard des principes énoncés et des attentes suscitées

Pour le Mouvement Démocratie Nouvelle, le projet de loi 39 doit être analysé à la lumière des attentes récentes autant qu'historiques au regard d'une réforme du mode de scrutin. Les principes de base de l'entente transpartisane signée par le Premier ministre et les chefs du Parti québécois, de Québec solidaire et du Parti vert en mai 2018, à la veille de la dernière élection générale, doivent aussi être respectés.

Premier principe

Le premier principe qui est de « *refléter le plus possible le vote populaire de l'ensemble des Québécoises et des Québécois* » est repris par le second considérant du projet de loi qui 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* ». En somme, il faut en finir le plus possible avec les distorsions antidémocratiques générées par le système en place depuis 1792. Il est temps que chaque voix compte.

De ce premier principe découle le choix des partis signataires, puis du gouvernement, d'un mode de scrutin comprenant un volet proportionnel, car seul un système à finalité proportionnelle peut permettre d'atteindre l'objectif recherché qui est d'instaurer une justice plus grande dans la représentation parlementaire.

De façon corollaire, on peut affirmer que refléter le plus possible la volonté populaire implique aussi une expression plus grande de celle-ci. En cherchant à faire en sorte que *chaque voix compte*, ce qui est loin d'être le cas actuellement, l'objectif est de convaincre les citoyennes et les citoyens que dorénavant il vaudra vraiment la peine de sortir pour aller voter en grand nombre. Dans bien des circonscriptions où les jeux semblaient faits d'avance, l'électorat pourra désormais trouver un plus grand intérêt à s'engager et à participer au vote, ce qui est l'un des fondements à la fois de la responsabilité citoyenne et de la démocratie.

Deuxième et troisième principes

Les deuxième et troisième principes de l'entente, qui sont aussi repris dans les considérants du projet de loi, indiquent que la réforme du mode de scrutin doit assurer un lien significatif entre les électrices et électeurs, et leurs députées et députés, et respecter le poids politique des régions. De ces objectifs découle le choix pour un mode de scrutin proportionnel mixte et compensatoire avec listes régionales, ce que propose le gouvernement de François Legault. Incidemment, on a vu précédemment que ce fut aussi

le choix du gouvernement libéral de Jean Charest en 2004 ainsi que du Parti québécois de René Lévesque dès son premier congrès national en 1969.

Il faut savoir que des systèmes mixtes compensatoires, c'est-à-dire visant à maintenir de façon significative le système uninominal à un tour tout en corrigeant les distorsions qu'il produit presque toujours, existent depuis 1947 en Allemagne fédérale, depuis 1996 en Nouvelle-Zélande et depuis 1999 en Écosse et au Pays de Galles. Tous ces États, sauf la Nouvelle-Zélande, ont non seulement un système électoral mixte compensatoire, mais ils ont aussi un mode de scrutin faisant une grande place à leurs réalités régionales respectives, comme le proposent l'entente transpartisane et le projet de loi 39. Le choix du gouvernement Legault de calculer la compensation sur la base de chacune des régions plutôt que sur le pourcentage total des voix reçues par les partis à l'échelle nationale accentue cette caractéristique.

Quatrième principe

On y lit que l'on doit favoriser la stabilité du gouvernement par des mesures encadrant les motions de censure. Or, le projet de loi 39 est étonnamment silencieux sur ce sujet alors qu'il aurait tout intérêt à ne pas l'être. Nous y reviendrons plus loin.

Cinquième principe

Le type de scrutin proportionnel mixte compensatoire proposé par le gouvernement Legault permet aussi de respecter le cinquième principe de l'entente transpartisane qui a choisi « *d'offrir un système accessible dans son exercice et sa compréhension* ». Continuer à élire 60% des députées et députés comme on le fait depuis toujours et effectuer un second vote en même temps pour donner une place dans sa région au parti de son choix, ce n'est pas sorcier! Les citoyennes et citoyens comprendront aisément que cet autre 40% de députées et députés seront choisis régionalement afin d'assurer une juste proportion des députées et députés selon le pourcentage de votes obtenu dans une région donnée.

Sixième principe

Ce principe affirme que le projet de loi doit contribuer à une meilleure représentation des femmes, des jeunes et des communautés ethnoculturelles.

Le projet de loi 39 mentionne l'objectif d'une meilleure représentation des femmes, des jeunes et des communautés culturelles lorsqu'on lit les considérants, mais les mesures proposées sont largement insuffisantes. Nous y reviendrons.

Le projet de loi 39 et l'indice de disproportionnalité

Tout cela dit, les modalités choisies par le gouvernement pour le nouveau système électoral doivent être évaluées en fonction d'un critère universel développé pour mesurer le degré de distorsion de tous les modes de scrutin existants. Nous parlons ici de « l'indice de disproportionnalité » mis au point par le politologue irlandais Michael Gallagher. Selon cet indice, le Québec a depuis longtemps un niveau moyen de distorsion très élevé, près de 18, ce qui en fait l'une des démocraties représentatives les moins performantes sur le plan de l'équité démocratique, en comparaison de la majorité des autres sociétés occidentales avancées où, avec des systèmes de type proportionnel, on retrouve des taux de distorsion d'à peine 2 ou 3. Cela n'est pas surprenant. Selon cette méthode de mesure, le scrutin majoritaire uninominal à un tour se classe au 6^e rang sur 7 sous l'aspect de la proportionnalité parmi les grandes familles de modes de scrutin. Le projet de loi 39 corrige seulement partiellement cet accroc démocratique en permettant d'abaisser le taux québécois à 9,9 selon la simulation gouvernementale, ce qui ferait du Québec l'une des sociétés jouissant d'un mode de scrutin de type proportionnel **avec le taux de distorsion le plus élevé!**

Qu'est-ce qui fait que la correction de l'indice de Gallagher n'est pas aussi forte? Une combinaison de choix de modalités qui, additionnées ensemble, produisent ce résultat. Ces modalités sont :

- Une méthode de compensation régionale plutôt que nationale qui empêche une plus grande proportionnalité et maintient un niveau plus élevé de distorsion. L'argument officiel invoqué pour ce choix est qu'on évite ainsi d'avoir des députées et députés de compensation pour des partis qui n'auraient pas d'assises minimales dans plusieurs régions.
- La création de nombreuses régions électorales, soit 17 plutôt que 14 ou 8 comme proposé précédemment, ce qui joue aussi en défaveur d'une représentation plus proportionnelle. Ce choix gouvernemental est fondé sur le fait que cela permet de respecter intégralement les identités régionales existantes qui se sont construites depuis longtemps avec la création des 17 régions administratives de l'État québécois.
- Des régions électorales inégales au plan démographique, ce qui fait en sorte que les régions éloignées peu peuplées ne jouissent pas d'une aussi grande pluralité et proportionnalité que les régions centrales plus peuplées. Dans au moins quatre régions, il n'y aurait qu'une seule députée ou qu'un seul député de compensation. Cela fait de ces régions des parents pauvres de la réforme. Leurs citoyennes et citoyens seront bien moins représentés au regard du pluralisme politique. On produira ainsi, selon les spécialistes, « *une proportionnelle à deux vitesses et deux classes d'électeurs* ». Cela

affectera aussi le poids politique des régions périphériques qui auront moins de leviers distincts de représentation parlementaire.

- Un nombre de députées et députés maintenu à 125 plutôt que légèrement augmenté, ce qui empêche des ajustements pour garantir un minimum de sièges de compensation par région.
- Une méthode de calcul de la compensation régionale inédite qui ne tient pas compte, comme dans d'autres États jouissant d'un système mixte, de la totalité des circonscriptions locales remportées par un parti dominant dans une région. Le projet de loi propose plutôt de ne tenir compte que de la moitié des circonscriptions remportées. Le résultat de cette formule qualifiée de « prime aux vainqueurs régionaux » est justement que l'on restreint la pluralité des représentations parlementaires des régions. Il faut rappeler avec insistance que l'essence même d'un système mixte compensatoire est de faire en sorte que plus un parti remporte de circonscriptions locales, moins il obtiendra de sièges de liste. Or, la formule de calcul imaginée par le gouvernement de la CAQ va à l'encontre de cette règle et favorise indûment **un parti qui aura remporté de nombreuses circonscriptions dans plusieurs régions**. Ainsi, un parti qui serait déjà fort dans une majorité de circonscriptions locales dans plusieurs régions et qui aurait obtenu indûment des sièges de compensation en sus pourrait obtenir une majorité parlementaire avec un pourcentage d'appui populaire dépassant à peine 40%. C'est d'ailleurs ce qu'indique clairement la simulation gouvernementale déposée avec le projet de loi pour illustrer sa proposition avec le dernier résultat électoral. En présentant le projet de loi, le Premier ministre a pourtant déclaré que la population québécoise était prête à vivre avec des gouvernements minoritaires ou de coalition. Il a même dit qu'une nouvelle culture politique de collaboration et de compromis était attendue par les citoyennes et les citoyens.
- Un seuil national d'accès à la représentation parlementaire de 10% alors que l'imposition de ce seuil n'est pas nécessaire pour garantir plus de stabilité gouvernementale. En effet, dans la plupart des régions, le seuil sera déjà plus élevé à cause du nombre de députés totaux envisagés. On parle alors de seuils implicites. Cela dit, si on juge nécessaire d'éviter à tout prix l'entrée dans l'arène parlementaire de petits partis extrémistes, on pourrait imposer un seuil national semblable à ce qui existe ailleurs, soit entre 3% et 5%. Dans sa forme actuelle, la proposition gouvernementale bloque l'accès à la représentation parlementaire à des partis qui pourraient avoir un niveau d'appui populaire national étalé important, de l'ordre de 6, 7, 8 ou même 9% des suffrages exprimés. **Ayons à l'esprit qu'une meilleure représentation des grands courants d'opinion existants dans notre société est le premier principe phare sous-tendant le projet de réforme du mode de scrutin.**

Face à ces modalités, le MDN est conscient qu'il n'y a pas de système parfait. Certains choix s'imposent pour favoriser l'enracinement régional des députées et députés et tenir compte de la protection des identités régionales à laquelle tiennent les populations concernées et leurs représentants politiques.

Toutefois, le nouveau mode de scrutin ne doit pas perpétuer à outrance l'injustice qui fait que régulièrement des partis sont surreprésentés au Parlement, que d'autres sont sousreprésentés et que certains qui avaient obtenu des appuis importants ont été privés d'être présents à l'Assemblée nationale.

Au regard de ce qui précède et pour assurer une meilleure représentation du pluralisme populaire, le MDN propose trois premières modifications au projet de loi 39:

Proposition 1

Que soient abolies les primes aux vainqueurs régionaux et que le calcul de la compensation dans chaque région se fasse en tenant compte de toutes les circonscriptions locales remportées.

Proposition 2

Qu'un seuil national d'appui populaire de 3% soit instauré pour l'accès à la représentation parlementaire.

Proposition 3

Qu'un minimum de deux (2) députées ou députés de compensation (de liste) par région électorale soit instauré, soit en réduisant le nombre de régions électorales à 14 si on choisit de maintenir à 125 le nombre de membres de l'Assemblée nationale ou soit en augmentant le nombre de députées et députés à 129 si on maintient les 17 régions électorales proposées.

Cela permettrait incidemment de nous assurer d'une parité femmes-hommes dans les listes compensatoires de toutes les régions.

Le MDN est conscient que cette dernière recommandation pourrait être écartée sous le prétexte qu'elle irait à l'encontre du principe que chaque vote citoyen doit avoir le même poids. Toutefois, comme la réalité territoriale et démographique du Québec a déjà suscité et continue de susciter des exceptions à cette règle générale, nous croyons que la balance des avantages et des inconvénients devrait jouer en faveur de sa prise en considération. Les populations des grands centres et en particulier celle de la grande région de Montréal ne devraient pas souffrir de cet ajustement compte tenu de leur importance au plan du développement économique et du poids politique qu'elles détiennent dans les faits.

D'autres aspects importants

La correction des distorsions causées par le système uninominal à un tour est le cœur du long combat pour un nouveau mode de scrutin de type proportionnel et un élément essentiel à notre analyse du projet de loi 39. Néanmoins, d'autres aspects aussi importants méritent d'être commentés avec l'objectif clair d'obtenir des bonifications qui susciteront une plus grande adhésion populaire et un meilleur respect du principe de l'équité.

La parité femmes-hommes à l'Assemblée nationale

Dans les considérants, le projet de loi 39 prend acte du fait que les femmes sont insuffisamment représentées à l'Assemblée nationale malgré des progrès importants en 2018. Les partis ont présenté globalement 47% de candidates avec un résultat de 44% de femmes élues. Mais le projet de loi ne propose rien d'autre qu'une mesure cosmétique: une déclaration d'intention des partis sur la parité et la production d'un rapport au DGEQ. Ce n'est pas suffisant! Nous l'avons dit, répété et nous l'affirmons encore aujourd'hui: il nous faut des mesures concrètes et conséquentes pour nous assurer d'une véritable parité à l'Assemblée nationale. Il importe de rappeler ici que les parlementaires québécois ont adopté ces dernières années, à l'unanimité, deux motions en ce sens.

Pourquoi ne pouvons-nous pas nous fier à la bonne volonté des partis politiques dans le futur?

Parce qu'en 2018, dans la foulée du mouvement *#MoiAussi* qui a ébranlé bien des consciences, aucun parti politique ne pouvait, sous peine d'opprobre public, être dispensé de recruter beaucoup de femmes parmi ses candidats. Mais nous savons que des momentums semblables ne se produisent pas chaque année ou au moment de chaque élection. La triste commémoration du 6 décembre dernier vient nous rappeler combien les acquis des femmes sont fragiles et doivent être consolidés de façon permanente par des mesures concrètes.

C'est pourquoi le MDN, à l'instar de centaines d'organismes de la société civile, propose que l'atteinte de la parité entre les femmes et les hommes soit partie intégrante de la réforme du mode de scrutin. Les femmes refusent de prendre le risque d'un recul les prochaines fois!

Nous devons dissiper aussi un malentendu: le mot parité ne peut signifier autre chose qu'égalité. Si l'on en croit les valeurs d'égalité largement portées par la population québécoise, il devra y avoir le plus rapidement possible au moins 50% de femmes élues à l'Assemblée nationale. La population est composée de 51% de femmes et celles-ci, par leur histoire et le rôle qu'elles jouent dans les familles et les communautés, apportent souvent une sensibilité particulière dans les dossiers traités par les parlements.

Comment arriver à la parité?

Bien sûr, on parlera d'éducation citoyenne, de soutien aux femmes tentées par la politique, de conciliation travail-famille. Mais, on doit faire davantage. Assurons-nous que dans l'avenir les partis présentent un nombre important de femmes - et pourquoi pas autant de femmes que d'hommes - comme candidates aux élections.

Dans le cadre du projet de loi 39, voici donc les propositions du MDN sur la parité:

Proposition 4

Que dans chaque liste de candidatures de compensation, l'alternance hommes-femmes soit obligatoire, avec des femmes en tête de liste dans la moitié des cas. Si un parti propose une liste qui ne répond pas à ce critère, le DGE le renvoie à ses devoirs.

Proposition 5

Que chaque parti soit tenu de présenter au moins 45% de femmes dans l'ensemble du territoire pour les candidatures de circonscriptions locales. Un parti qui ne se soumet pas à cette règle verra son financement diminué alors que les partis qui respecteront la règle verront leur financement public augmenter.

Une meilleure représentation des jeunes et des personnes issues de la diversité ethnoculturelle

Cet objectif est l'un des six principes de l'entente transpartisane conclue par la CAQ, QS, le PQ et le PVQ, et il se retrouve quasi textuellement dans l'un des considérants du projet de loi. Cela apparaît cependant comme un vœu pieux, car aucune mesure n'est prévue pour atteindre cet objectif.

Or, déjà plusieurs partis ont des constitutions internes garantissant une place significative aux jeunes dans leur vie associative. Cette réalité nous amène à croire qu'il ne serait pas si difficile que cela pour les partis de favoriser une présence accrue des jeunes dans la composition de leurs candidatures électorales.

De plus, alors que le Québec est composé de femmes et d'hommes aux origines multiples, il serait tout indiqué de mieux refléter cette diversité dans notre première institution démocratique afin que toutes et tous s'y reconnaissent. Leur participation accrue à la discussion politique au Parlement serait un gage d'un mieux vivre ensemble pour notre avenir collectif.

Le MDN est conscient du défi que représente le fait d'assurer que la composition de la députation soit à l'avenir plus représentative de plusieurs catégories de citoyennes et de

citoyens. Cependant, nous croyons que l'Assemblée nationale du Québec doit être audacieuse et exemplaire à cet égard. On devrait ainsi prévoir des mesures incitatives positives - par exemple un financement accru des partis politiques - pour encourager fortement ceux-ci à présenter des candidatures de jeunes et de personnes de la diversité en relation avec leur poids démographique dans l'électorat. Comme pour la représentation équitable des femmes au Parlement, l'instauration d'un nouveau mode de scrutin doit devenir un levier incitant les partis politiques à faire beaucoup mieux.

Proposition 6

Que soit accordé un financement bonifié pour les partis politiques dont les candidates et candidats refléteront la présence sociodémographique des jeunes et des personnes issues de la diversité ethnoculturelle québécoise dans les différentes régions.

La double candidature

Dans son projet de loi, le gouvernement a choisi de ne pas autoriser la double candidature contrairement à ce qui se fait partout ailleurs dans les autres systèmes mixtes compensatoires. Le fait d'empêcher les partis qui le désirent de pouvoir présenter des personnes pour des candidatures de liste alors que celles-ci sont déjà candidates pour des postes de députés de circonscriptions locales va priver les partis, mais surtout les citoyennes et citoyens de représentantes et représentants politiques expérimentés et méritoires. De plus, cela va contribuer à renforcer l'idée fautive, mais largement véhiculée par les adversaires de la réforme qu'il y aura deux classes de députés et que l'une est meilleure et plus légitime que l'autre.

L'argument invoqué pour justifier l'interdiction de la double candidature est qu'il serait incorrect qu'une personne n'ayant pas été le premier choix de l'électorat d'une circonscription locale - donc défaite - puisse malgré tout se retrouver députée parce que son parti l'aurait aussi inscrite sur sa liste régionale de compensation. Une telle assertion néglige toutefois le fait établi que, sauf rares exceptions, les gens votent d'abord et avant tout pour les chefs politiques et leurs partis qui incarnent des idéologies et des orientations spécifiques. Les candidates et candidats défaits dans les circonscriptions locales ont rarement démérité individuellement de la patrie. Ce sont souvent des représentantes et représentants compétents, dévoués et appréciés. Leur défaite s'explique plus souvent qu'autrement parce que les gens ont préféré voter d'abord pour un chef et un parti différent. Il ne serait donc pas indigne d'en retrouver certains au Parlement via l'autre porte d'accès électoral.

Selon le politologue québécois Louis Massicotte, qui a produit en 2004 pour le gouvernement du Québec une étude fouillée « *À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec* », la double candidature est en réalité l'une des clés des

systemes mixtes compensatoires pour s'assurer que tous les députés, élus par le système uninominal à un tour ou via le système proportionnel, sont sur le même pied d'égalité. Ils sont tous les représentants du peuple avec les mêmes responsabilités de défense des désirs, des besoins et des intérêts de leurs commettantes et commettants.

Finalement, les doubles candidatures engendrent-elles des blocages du renouvellement de la composition des parlements? Les études démontrent que ce n'est pas le cas. En fait, elles indiquent plutôt que les parlements formés avec un scrutin majoritaire à un tour offrent un taux habituel de renouvellement moindre que le scrutin proportionnel.

Proposition 7

Que le projet de loi autorise explicitement les partis qui le désirent à présenter une même personne à la fois à un poste de députée ou député de circonscription locale et à un poste de députée ou député régional de compensation.

Pour des alliances gouvernementales assurément plus stables

L'un des six principes retenus par la CAQ, le PQ, QS et le PVQ dans leur entente préélectorale de 2018 est que le Québec devrait – comme cela existe en Allemagne et dans d'autres États – disposer d'une mesure législative « encadrant les motions de censure ». Une telle mesure vise à dissuader efficacement les partis de renier facilement leur signature et de quitter un gouvernement de coalition majoritaire qu'ils auraient contribué à former et dans lequel ils seraient partie prenante.

Il faut savoir que l'option des coalitions gouvernementales n'est pas inéluctable avec un mode de scrutin proportionnel. Un parti n'ayant pas obtenu une majorité des sièges peut gouverner seul, de façon minoritaire, grâce à des ententes transpartisanes ponctuelles plus ou moins éphémères, comme c'est le cas déjà dans le système électoral en place lorsque des gouvernements sont minoritaires, mais qu'ils ont la confiance du Parlement. Certains auteurs considèrent que ces gouvernements sont plus à risque d'instabilité parce qu'à la merci d'un vote de non confiance initié par un ou plusieurs partis de l'opposition. On verra plus tard ce qu'il en est de cette supposée culture de l'instabilité et de la gouvernance faible dans les sociétés jouissant de modes de scrutin proportionnels.

Toutefois, quand un parti choisit de co-gouverner majoritairement grâce à l'appui « permanent » d'un ou plusieurs autres partis, il reste malgré tout à la merci de la bonne foi de son ou ses partenaires qui peuvent du jour au lendemain dénoncer le pacte postélectoral et faire tomber le gouvernement en lui enlevant sa majorité parlementaire. C'est ici qu'intervient le mécanisme législatif mis au point au départ en Allemagne de l'Ouest puis dans d'autres pays. Ce mécanisme oblige un (ou des partis membres) d'une coalition gouvernementale qui veut quitter celle-ci à proposer en même temps une proposition de

gouvernement alternatif majoritaire. Cette mesure, appelée « vote de non-confiance constructif », a donc pour avantage de rendre beaucoup plus stables les coalitions gouvernementales.

À l'argument que le projet de loi 39 ne peut pas comprendre une telle disposition législative à cause des règles constitutionnelles canadiennes, le MDN a obtenu des avis qui vont à l'encontre de cette prétention. À cet égard, la commission aurait intérêt à entendre le doyen de la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal, le professeur Hugo Cyr, qui a déjà étudié et écrit sur des « solutions simples et efficaces pour assurer la stabilité politique des gouvernements dans notre démocratie parlementaire avec une représentation proportionnelle ». Ajoutons qu'il est difficile de voir comment la constitution canadienne pourrait faire obstacle à l'établissement de règles d'encadrement des motions de censure dans le cas de la mise en place d'un nouveau mode de scrutin au Québec, car ces règles relèvent de la compétence exclusive de l'Assemblée nationale et du législateur québécois.

Par ailleurs, s'il est vrai que théoriquement un gouvernement minoritaire est plus susceptible de ne pas être en place pour la durée complète du mandat reçu, il faut savoir que les expériences étrangères de scrutins proportionnels démontrent qu'il n'y a pas plus d'élections générales précipitées que chez nous quand les gouvernements d'ici sont majoritaires! En fait, en Écosse et en Nouvelle-Zélande, où la pratique des coalitions gouvernementales cohabite avec celle des gouvernements minoritaires, on a établi des règles de formation et de maintien du Gouvernement ainsi que de dissolution et de prorogation du Parlement. Au final, les gouvernants vont au bout de leurs mandats réguliers. La stabilité des gouvernements est plutôt la règle que l'exception. On observe là-bas, depuis le changement de système électoral et dans les autres sociétés vivant depuis plus longtemps sous l'égide des modes de scrutin proportionnels, l'existence d'une culture de la collaboration transpartisane. Et cela, malgré les inévitables rivalités et luttes de pouvoir qui sont le lot de tout système politique compétitif.

Ajoutons qu'à l'échelle internationale, les États qui se hissent en haut des palmarès de meilleures gouvernances sont ceux qui ont des modes de scrutin de type proportionnel. En somme, dans ces sociétés, il y a à la fois stabilité politique et gouvernance efficace. **La force d'un gouvernement se mesure en fonction de ces deux critères et non en fonction de sa capacité d'imposer constamment ses vues à l'ensemble de la société quand il n'a pas obtenu l'appui de la majorité du peuple. Et, au Québec, pour consolider le rapport de force politique des gouvernements face aux autres pouvoirs de la fédération canadienne avec lesquels il a souvent des mésententes, on a développé l'habitude d'obtenir le soutien unanime de l'Assemblée nationale par des motions spéciales présentées conjointement par tous les partis. En somme, un gouvernement est vraiment fort quand il a l'appui unanime de son Parlement et qu'il n'abuse pas de sa majorité parlementaire quand celle-ci ne s'appuie pas sur une majorité populaire!**

Proposition 8

Que soient incluses dans le projet de loi 39 des dispositions législatives introduisant dans le parlementarisme québécois le mécanisme de motion de censure constructive.

Catégories de circonscriptions et budgets octroyés aux députées et députés

Le projet de loi 39 n'aborde pas les conséquences de l'augmentation significative de la superficie des territoires électoraux de circonscriptions locales (plus grands de 40%) qui seront créés en vertu du nouveau mode de scrutin proposé. Au MDN, nous avons pris bonne note des demandes formulées publiquement et privéement par le président de la Fédération québécoise des municipalités et par plusieurs députées et députés qui s'interrogent quant à la capacité qu'auront les futurs membres de l'Assemblée nationale de représenter et servir efficacement leurs concitoyennes et concitoyens.

Face à ce questionnement légitime, nous tenons à indiquer aux membres de la commission et à l'ensemble de leurs collègues qu'ils ont le pouvoir de faire en sorte qu'en vertu de la nouvelle loi, l'Assemblée nationale réévalue les quatre (4) catégories actuelles de circonscriptions établies pour l'octroi des budgets de fonctionnement des services des députées et députés.

Certains prétendent que cette garantie d'ajustement ne peut pas être inscrite dans le projet de loi, car il s'agit d'une prérogative exclusive de l'Assemblée. Nous nous inscrivons en faux contre cette prétention, car rien n'empêche le Parlement de garantir qu'il adaptera le moment venu ses propres règles d'octroi des budgets de travail à ses propres membres.

Cette disposition législative rassurerait grandement les citoyennes et citoyens, et leurs élues et élus, tant municipaux que parlementaires, à savoir qu'il n'y aura pas de diminution du niveau et de la qualité des services offerts par les députées élues et députés élus sous l'égide du nouveau système électoral.

Proposition 9

Que le projet de loi 39 comprenne une disposition qui rende obligatoire la révision des catégories de circonscriptions et des budgets de services des députées et députés en fonction des nouvelles réalités territoriales plus grandes.

La présence des Premières Nations à l'Assemblée nationale

Dans nos nombreuses rencontres avec les citoyennes et citoyens au fil du temps, la question de la représentation des Premières Nations à l'Assemblée nationale du Québec a été soulevée. Pour le MDN, cette question est très importante. Nous croyons cependant qu'il revient aux représentantes et représentants des peuples concernés d'indiquer ce qu'ils entendent comme représentation au sein de l'État québécois. S'ils le souhaitent, des discussions devront avoir lieu entre les représentantes et représentants politiques des Premières Nations et celles et ceux de la nation québécoise. On peut penser que peut-être la Nouvelle-Zélande pourrait servir de source d'inspiration et d'exemple, elle qui a établi des sièges réservés à la nation Maori.

Proposition 10

Que l'Assemblée nationale soit à l'écoute des propositions des Premières Nations, le cas échéant, sur leur positionnement au regard de la vie démocratique et de la représentation parlementaire sur le territoire québécois.

Un référendum : le faut-il vraiment? Et comment?

Après l'élection de 2018, lorsque François Legault, Premier ministre du Québec, évoquait la réforme du mode de scrutin, il répétait à qui voulait l'entendre qu'il n'y aurait pas de référendum sur cette réforme. Pourquoi? Parce que trois partis sur quatre étaient en accord avec ce changement nécessaire, qu'ils s'y étaient tous engagés et qu'ils représentaient ensemble 70% des votes obtenus le 1^{er} octobre 2018. Le MDN partageait et partage encore ce point de vue. Ajoutons que la lecture de la section historique de notre mémoire illustre avec éloquence que la critique du mode de scrutin actuel n'est pas chose nouvelle et que plusieurs consultations populaires ont déjà eu lieu sur ce sujet.

Mais le Premier ministre a changé d'avis. On pourrait conjecturer longuement sur les motifs de ce changement. Qu'il nous suffise de constater que monsieur Legault a justifié son choix en disant considérer le changement du mode de scrutin que nous connaissons comme « *une question à la fois fondamentale et complexe* ». Force est donc de prendre acte de cette décision. Le MDN a bien tenté de proposer plutôt un référendum de validation après deux ou trois élections, comme ce fut le cas en Nouvelle-Zélande. Mais le Premier ministre n'a pas adhéré à cette proposition, du moins jusqu'à aujourd'hui.

Demandons-nous alors ce qui pourrait rendre l'exercice intéressant et, surtout, profitable démocratiquement. Deux écueils sont à éviter. Le premier: l'exercice référendaire ne doit, ni en tout ni en partie, se dérouler en même temps qu'une campagne électorale. Car voilà une façon de compliquer sérieusement les choses! Les citoyennes et citoyens seront préoccupés bien davantage par un choix électoral et les journalistes ne pourront suivre efficacement deux campagnes, l'une électorale, et l'autre, référendaire.

Le deuxième écueil: enlever aux élues et élus de l'Assemblée nationale un leadership pourtant nécessaire à un moment crucial de notre vie démocratique. Remettre toute la responsabilité de l'exercice référendaire entre les mains de la société civile sans soutien concret des élues et élus pour assumer cette lourde responsabilité politique et organisationnelle.

Ces deux écueils, le gouvernement tombe en plein dedans. C'est à croire qu'il ne croit plus lui-même au bien-fondé d'une réforme que son chef, le Premier ministre, a pourtant soutenue avant la dernière campagne électorale, pendant et après. La mise en œuvre devait même être réalisée pour être effective en octobre 2022, car tel était l'engagement politique des partis signataires de l'entente dont, bien sûr, la Coalition Avenir Québec.

Les amendements au projet de loi 39 déposés le 5 décembre dernier sont éloquentes. On annonce que les dépenses référendaires débuteront le 1^{er} février 2022 et que la campagne référendaire proprement dite commencera le 1^{er} mai 2022. Et, celle-ci se terminera le jour du prochain scrutin électoral général déjà fixé par la Loi au 3 octobre 2022. Ce qui signifie,

en clair, qu'une partie de cette campagne référendaire se déroulera en même temps que la campagne électorale.

Mais surtout, l'article 225.8 stipule qu'aucun membre de l'Assemblée nationale, y compris les chefs de partis autorisés, ne pourra occuper un poste de direction au sein du comité du oui ou comité du non. Ce qui, évidemment, inclut le Premier ministre lui-même. On croit rêver! Faut-il rappeler que ce référendum portera sur une loi votée par les parlementaires qui auront longuement débattu des avantages et inconvénients du changement au mode de scrutin? Le Premier ministre Legault et son parti ont inclus la réforme du mode de scrutin dans leurs engagements électoraux. Depuis son élection, le gouvernement caquiste nous a habitués à réaliser ses engagements.

Pourquoi, dans ce seul cas, refuse-t-il d'assumer un leadership indispensable et d'être cohérent avec la loi qu'il aura fait voter? Monsieur Legault a-t-il réfléchi au fait qu'il doit assumer la responsabilité historique de modifier en profondeur un mode de scrutin devenu de plus en plus désuet et inadapté aux besoins du Québec de 2020? Sait-il que si le Québec se dote enfin d'un mode de scrutin vraiment démocratique et respectant le pluralisme des idées, il aura joué, comme Premier ministre, un rôle majeur dans cette transformation et que la population lui en saura gré?

Le contraire serait lamentable. Nous attendons de nos politiciens et politiciennes de l'audace, du courage, de la persévérance et de la cohérence dans la défense de leurs idées. Le Premier ministre Legault ne doit pas décevoir le peuple québécois.

Proposition 11

Si le Premier ministre et son gouvernement persistent à proposer la tenue d'un référendum sur la réforme du mode de scrutin, que celui-ci se tienne alors à l'intérieur d'une période de douze mois après l'adoption de la loi par l'Assemblée nationale, au plus tard avant le 24 juin 2021.

Cela aurait comme immense avantage que la réforme du mode de scrutin soit le seul sujet d'envergure à être débattu alors dans l'espace public. Le fait d'entamer une campagne référendaire dans la foulée des débats sur le projet de loi fera aussi en sorte que ce sujet demeure présent dans l'esprit de nos concitoyennes et concitoyens. Organiser un référendum deux ans après l'adoption de la loi obligerait toute la population à replonger dans un sujet dont on n'aurait guère parlé pendant bien des mois.

Proposition 12

Que le projet de Loi 39 comprenne une disposition législative de validation après trois élections générales tenues en vertu du nouveau mode de scrutin à être mis en vigueur pour l'élection générale de 2026, dans le cas où l'option du oui l'emporte au référendum annoncé.

En Nouvelle-Zélande, qui est l'exemple le plus semblable d'un abandon du mode de scrutin uninominal à un tour au profit d'un mode de scrutin mixte compensatoire, la loi avait prévu la tenue d'un référendum de validation après 15 ans d'expérimentation du nouveau système électoral. Ce délai correspondait à cinq mandats électoraux qui sont de trois ans dans ce pays.

En choisissant d'agir de la sorte, les législateurs néo-zélandais ont voulu dès le départ indiquer aux citoyennes et aux citoyens qu'ils pouvaient se permettre de transformer leur système électoral en ayant la garantie d'un retour en arrière si, après un certain temps d'essai, ils considéraient que l'expérience n'avait pas été suffisamment positive. En choisissant d'agir de la sorte, on immunisait l'électorat contre les campagnes de peur. De plus, on laissait à la population la possibilité de choisir un mode de scrutin après avoir vécu sous l'égide des deux modèles différents. Elle était alors en mesure d'exercer son jugement de façon plus éclairée.

Proposition 13

Que le 2^e alinéa de l'article 225.8 soit biffé et, qu'en conséquence, les membres de l'Assemblée nationale et les chefs des partis autorisés représentés au Parlement puissent siéger sur le comité directeur de chacun des deux camps référendaires.

Proposition 14

Que le Premier ministre, principal responsable de la mise au jeu et de l'adoption d'une réforme du mode de scrutin, siége au comité directeur du camp du oui.

Proposition 15

Que les nouvelles règles référendaires proposées dans le projet de loi 39 fassent en sorte qu'en aucun cas, deux campagnes puissent coexister, l'une référendaire, et l'autre, électorale. Au niveau du financement, de façon corollaire, l'Assemblée nationale doit s'assurer que les règles soient différentes selon qu'il s'agit d'une campagne référendaire ou d'une campagne électorale et qu'il n'y ait pas de chevauchement possible comme le propose le projet de loi 39.

Proposition 16

Que le Directeur général des élections soit tenu de fournir à la population québécoise des informations et des outils de compréhension neutres de la réforme proposée, au plus tard deux semaines après le début de la campagne référendaire. Que l'article 225.52 soit amendé en conséquence.

Le MDN s'inspire ici de ce qui s'est fait en Nouvelle-Zélande avant la tenue du référendum précédent l'adoption du nouveau mode de scrutin, ce qui a permis à la population, selon les recherches menées alors, d'avoir une bonne compréhension des deux options en jeu, le statu quo et le nouveau mode de scrutin proposé.

Proposition 17

Que la Direction générale des élections dispose de toutes les ressources financières et humaines nécessaires pour remplir adéquatement son mandat d'information et de sensibilisation concernant le contenu, la portée et les conséquences de la loi 39 qui sera soumise pour approbation référendaire.

Incidemment, c'est ainsi que les autorités de la Nouvelle-Zélande ont agi pour contrer les exagérations pouvant venir de part et d'autre.

Annexe 1 – Propositions du Mouvement Démocratie Nouvelle

Proposition 1 – Que soient abolies les primes aux vainqueurs régionaux et que le calcul de la compensation dans chaque région se fasse en tenant compte de toutes les circonscriptions locales remportées.

Proposition 2 – Qu’un seuil national d’appui populaire de 3% soit instauré pour l’accès à la représentation parlementaire.

Proposition 3 – Qu’un minimum de deux (2) députées ou députés de compensation (de liste) par région électorale soit instauré, soit en réduisant le nombre de régions électorales à 14 si on choisit de maintenir à 125 le nombre de membres de l’Assemblée nationale ou soit en augmentant le nombre de députées et députés à 129 si on maintient les 17 régions électorales proposées.

Proposition 4 – Que dans chaque liste de candidatures de compensation, l’alternance hommes-femmes soit obligatoire, avec des femmes en tête de liste dans la moitié des cas. Si un parti propose une liste qui ne répond pas à ce critère, le DGE le renvoie à ses devoirs.

Proposition 5 – Que chaque parti soit tenu de présenter au moins 45% de femmes dans l’ensemble du territoire pour les candidatures de circonscriptions locales. Un parti qui ne se soumet pas à cette règle verra son financement diminué alors que les partis qui respecteront la règle verront leur financement public augmenter.

Proposition 6 – Que soit accordé un financement bonifié pour les partis politiques dont les candidates et candidats refléteront la présence sociodémographique des jeunes et des personnes issues de la diversité ethnoculturelle québécoise dans les différentes régions.

Proposition 7 – Que le projet de loi autorise explicitement les partis qui le désirent à présenter une même personne à la fois à un poste de députée ou député de circonscription locale et à un poste de députée ou député régional de compensation.

Proposition 8 – Que soient incluses dans le projet de loi 39 des dispositions législatives introduisant dans le parlementarisme québécois le mécanisme de motion de censure constructive.

Proposition 9 – Que le projet de loi 39 comprenne une disposition qui rende obligatoire la révision des catégories de circonscriptions et des budgets de services des députées et députés en fonction des nouvelles réalités territoriales plus grandes.

Proposition 10 – Que l'Assemblée nationale soit à l'écoute des propositions des Premières Nations, le cas échéant, sur leur positionnement au regard de la vie démocratique et de la représentation parlementaire sur le territoire québécois.

Proposition 11 – Si le Premier ministre et son gouvernement persistent à proposer la tenue d'un référendum sur la réforme du mode de scrutin, que celui-ci se tienne alors à l'intérieur d'une période de douze mois après l'adoption de la loi par l'Assemblée nationale, au plus tard avant le 24 juin 2021.

Proposition 12 – Que le projet de Loi 39 comprenne une disposition législative de validation après trois élections générales tenues en vertu du nouveau mode de scrutin à être mis en vigueur pour l'élection générale de 2026, dans le cas où l'option du oui l'emporte au référendum annoncé.

Proposition 13 – Que le 2^e alinéa de l'article 225.8 soit biffé et, qu'en conséquence, les membres de l'Assemblée nationale et les chefs des partis autorisés représentés au Parlement puissent siéger sur le comité directeur de chacun des deux camps référendaires.

Proposition 14 – Que le Premier ministre, principal responsable de la mise au jeu et de l'adoption d'une réforme du mode de scrutin, siége au comité directeur du camp du oui.

Proposition 15 – Que les nouvelles règles référendaires proposées dans le projet de loi 39 fassent en sorte qu'en aucun cas, deux campagnes puissent coexister, l'une référendaire, et l'autre, électorale. Au niveau du financement, de façon corollaire, l'Assemblée nationale doit s'assurer que les règles soient différentes selon qu'il s'agit d'une campagne référendaire ou d'une campagne électorale et qu'il n'y ait pas de chevauchement possible comme le propose le projet de loi 39.

Proposition 16 – Que le Directeur général des élections soit tenu de fournir à la population québécoise des informations et des outils de compréhension neutres de la réforme proposée, au plus tard deux semaines après le début de la campagne référendaire. Que l'article 225.52 soit amendé en conséquence.

Proposition 17 – Que la Direction générale des élections dispose de toutes les ressources financières et humaines nécessaires pour remplir adéquatement son mandat d'information et de sensibilisation concernant le contenu, la portée et les conséquences de la loi 39 qui sera soumise pour approbation référendaire.