

---

## Projet de loi n° 39

### *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*

---

### Mémoire de la Fédération autonome de l'enseignement (FAE)

Déposé à la Commission des institutions  
de l'Assemblée nationale du Québec

Le 23 janvier 2020

### **Présentation de la FAE**

La FAE regroupe neuf syndicats qui représentent plus de 45 000 enseignantes et enseignants du préscolaire, du primaire, du secondaire, de l'enseignement en milieu carcéral, de la formation professionnelle, de l'éducation des adultes et le personnel scolaire des écoles Peter Hall et du Centre académique Fournier, ainsi qu'un millier de membres de l'Association de personnes retraitées de la FAE (APRFAE). Elle est présente dans sept régions : Montréal, Laval, Québec et Outaouais, dans lesquelles se trouvent les quatre plus grands pôles urbains du Québec, ainsi que dans les Laurentides, l'Estrie et la Montérégie.

La FAE représente des enseignantes et enseignants de commissions scolaires du Québec parmi lesquelles on compte les écoles les plus nombreuses et les plus diversifiées sur le plan socioéconomique et socioculturel.

#### NOTE :

Toute reproduction de ce document, en tout ou en partie, est permise à condition d'en citer la source.

## Contexte

« On ne fera pas comme Justin Trudeau ». Ces paroles prononcées par François Legault, chef de la Coalition avenir Québec (CAQ), en septembre 2018, en pleine campagne électorale, dénonçaient le gouvernement de Justin Trudeau qui en 2017 a abandonné l'engagement pris en 2015 par son parti de réformer le mode de scrutin avant les prochaines élections fédérales. À l'inverse, François Legault, promettait aux Québécoises et Québécois qu'ils iraient aux urnes **en 2022 avec un tout nouveau mode de scrutin proportionnel si la CAQ était élue.**

**Quelques semaines plus tard, François Legault devenait premier ministre du Québec. En accord avec l'entente transpartisane signée par la CAQ, le PQ, QS et le PVQ en mai 2018, il s'engageait à déposer un projet de loi pour réformer le mode de scrutin avant le 1<sup>er</sup> octobre 2019.**

Le 25 septembre 2019, le gouvernement Legault a tenu parole en déposant son **Projet de loi n° 39 : Loi établissant un nouveau mode de scrutin.** Cependant, dans celui-ci, il reportait l'entrée en vigueur du nouveau mode de scrutin aux élections de 2026 et en conditionnait l'application à l'approbation par la population du Québec au terme d'un référendum qui aurait lieu en même temps que les élections générales de 2022.

Dans le cadre de l'élaboration de sa plateforme sociopolitique, à la suite d'une large consultation, la Fédération autonome de l'enseignement (FAE) a pris position en faveur d'une réforme du mode de scrutin au profit d'un système proportionnel mixte compensatoire. Cette position traduit la très grande volonté de ses membres qui souhaitent que la composition des institutions démocratiques reflète l'ensemble des votes exprimés par la population en tenant compte de la diversité des opinions et idées politiques. La FAE voit dans ce projet de loi un moment charnière et une occasion historique d'aller de l'avant en faveur d'une amélioration des institutions démocratiques. Néanmoins, plusieurs des modalités proposées ne permettent pas de refléter suffisamment la volonté populaire et d'autres nous incitent à mettre en doute la volonté réelle du gouvernement à réformer le mode de scrutin. Ce qui aurait pour effet d'alimenter encore un peu plus le cynisme de la population envers ses institutions.

## Résumé

Le dépôt d'un projet de loi proposant un système de type mixte compensatoire constitue une avancée sans précédent. La FAE réitère l'importance et l'urgence de réformer le mode de scrutin et souhaite travailler avec cette proposition en participant aux consultations dans le cadre des travaux de la Commission des institutions.

Même si le projet de loi va dans la bonne direction, des améliorations doivent être apportées au modèle proposé, notamment afin d'en renforcer la proportionnalité, de favoriser le pluralisme politique et de mettre en place de véritables mesures en faveur de la parité et de la diversité.

Une fois le projet de loi adopté, cette réforme devrait être mise en œuvre rapidement. Bien que la FAE ne soit pas opposée à la tenue d'un référendum, elle soutient qu'il n'est pas nécessaire, compte tenu des nombreuses consultations populaires s'étant tenues à ce sujet dans le passé et le fait qu'une importante majorité des parlementaires élus dans l'actuelle législature s'y étaient engagés. Toutefois, advenant la tenue d'un référendum, la FAE s'oppose fermement à ce que ce dernier ait lieu en même temps que les prochaines élections.

## Introduction

---

Dans sa plateforme sociopolitique<sup>1</sup>, la FAE affirme que la réforme des systèmes électoraux canadien et québécois doit être guidée par les six principes directeurs suivants :

- Système accessible dans son exercice et sa compréhension.
- Refléter le plus possible le vote populaire dans la répartition des sièges au Parlement.
- Assurer un lien significatif entre les personnes électrices et les personnes élues.
- Viser le respect du poids politique des régions.
- Mettre en place des mesures incitatives qui visent une meilleure représentation des femmes, des jeunes et des communautés ethnoculturelles.
- Favoriser la stabilité du gouvernement par des mesures encadrant les motions de censure.

En concordance avec ces principes, elle soutient que le modèle de scrutin proportionnel mixte compensatoire doit être privilégié et un seuil minimal de voix requises donnant droit à un siège aux parlements canadiens et québécois doit être établi.

C'est à la lumière de ces positions que la Fédération a analysé le projet de loi n° 39 : Loi établissant un nouveau mode de scrutin. À cet égard, Le changement proposé suscite des préoccupations à deux niveaux.

Les modalités proposées sont loin d'être suffisantes pour assurer une plus grande proportionnalité, une meilleure représentation des idées politiques et de la diversité de la population. Autrement dit, celles-ci doivent être améliorées afin que cette réforme permette un changement plus significatif du système actuel. En première partie, nous analyserons à ce sujet les principaux éléments du projet de loi qui posent un problème et formulerons des propositions en faveur d'une plus grande proportionnalité dans l'attribution des sièges, d'une meilleure représentation du pluralisme politique et de la population en général.

Le fait de conditionner la mise en œuvre du projet de loi à son approbation par référendum, qui de plus, aurait lieu en même temps que les prochaines élections générales, préoccupe également la FAE qui y voit un risque important de faire tomber une réforme pourtant essentielle. En seconde partie, la Fédération soulignera les dangers de tenir une telle consultation en même temps que les élections générales et proposera d'autres solutions pour valider le soutien populaire en faveur d'un tel changement.

### 1. Analyse du projet de loi n° 39 et recommandations en lien avec le mode de scrutin proposé

---

Globalement, les mesures proposées dans le cadre du projet de loi n° 39 **ne sont pas suffisantes pour assurer une meilleure représentation des voix exprimées par le vote populaire et du pluralisme politique**. En appliquant l'indice de distorsion (indice de Gallagher) au système proposé par le projet de loi et en se basant sur une simulation fournie par le gouvernement à partir des résultats des dernières élections générales, un écart important subsiste entre les proportions de sièges et les proportions de votes obtenus par chacun des partis. Cet indice est de 16,7 % en moyenne pour le système actuel de scrutin majoritaire uninominal à un tour et passerait à 9,9 % avec le système proposé. En comparaison, un système avec compensation nationale et redistribution régionale, tel que

---

1. [Manifeste sociopolitique de la FAE](#), Oser. Ensemble. Maintenant.

simulé et proposé dans le rapport du directeur général des élections (DGE) de 2007, ferait passer cet indice à 2,3 %<sup>2</sup>.

Pour la FAE, l'indice de distorsion demeure donc trop élevé dans le système proposé, et ce, en raison de plusieurs modalités qui tendent à limiter l'impact des sièges de compensation et le pluralisme politique. Cela ferait en sorte que le Québec aurait le système proportionnel le moins avantageux parmi ceux existants. À cet égard, nous avons ciblé les éléments qui nous apparaissent les plus problématiques.

### **1.1 Une proportionnalité limitée**

Dans un système mixte compensatoire, l'objectif premier des sièges de compensation doit être d'introduire une plus grande proportionnalité (et par conséquent réduire l'indice de distorsion) et non pas d'assurer une représentation régionale, laquelle est déjà en grande partie assurée par les sièges de circonscription distribués au scrutin majoritaire uninominal. Or le projet de loi n° 39 limite de plusieurs façons l'efficacité des sièges de compensation dans le modèle proposé.

Premièrement, le nombre de sièges de région (sièges de compensation) demeure trop réduit par rapport au nombre de sièges de circonscription. En effet, ces derniers représentent 64 % du total de la députation, contre 36 % de députés élus au scrutin de liste. Toutefois, pour que le mode de scrutin mixte produise un résultat proportionnel et respecte le pluralisme politique, il doit disposer de suffisamment de sièges de liste pour corriger les distorsions issues de circonscriptions uninominales. Pour cela, le nombre de sièges de circonscriptions ne devrait pas représenter plus de 60 % du total des sièges et le nombre de sièges de liste ne devrait pas représenter moins de 40 % du total<sup>3</sup>. Le système proposé nous rapproche de ce ratio, mais maintient un déséquilibre qui réduit l'impact possible des sièges de région.

Cet élément est accentué par un nombre important de régions électorales qui, en répartissant les sièges de compensation dans un trop grand nombre de régions (17), limite leur disponibilité dans chacune des régions et ainsi leur capacité de contribuer à une réelle compensation.

Ainsi, certaines régions ne se verraient attribuer qu'un seul siège de liste. Selon les analyses proposées par Mercédez Roberge<sup>4</sup>, sur les 17 régions proposées, en proportion, 7 régions n'auront que 33 % de sièges régionaux et 1 région n'en aura pas, alors que seulement 6 régions auront 40 % et plus de sièges régionaux. Certaines régions seront donc plus désavantagées que d'autres avec un nombre de députés de liste très faible. Cet élément donnera lieu à une proportionnalité dite « à plusieurs vitesses » dans le sens où l'accès à la représentation proportionnelle sera différent selon les régions et le nombre de sièges de région auquel chacune aura droit.

Enfin, notons que le principe de proportionnalité n'apparaît pas dans le titre du mode de scrutin proposé. Les modalités retenues ne semblent pas, en effet, en faire une orientation centrale du présent projet de loi. Pourtant, la proportionnalité a toujours été au cœur de la demande portée en faveur d'une réforme du mode de scrutin, lequel doit viser une meilleure représentation des voix exprimées par la population dans la distribution des

---

2. Calculs effectués par le Mouvement Démocratie Nouvelle (MDN).

3. Mercédez ROBERGE, *Des élections à réinventer. Un pouvoir à partager*, 2019, page 308.

4. Analyses proposées par Mercédez Roberge à partir des données produites par Marc-André Miron, 7 octobre 2019.

sièges de députés. Cet objectif devrait donc être plus clairement affirmé et assuré dans la réforme proposée.

#### RECOMMANDATION 1

**Renforcer la proportionnalité du mode de scrutin proposé, en ajoutant au minimum 4 sièges régionaux aux 45 actuellement proposés afin d'assurer un minimum de deux sièges de compensation par région (tout en conservant les 17 régions). L'Assemblée nationale comprendrait alors 129 sièges au total, au lieu des 125 actuellement.**

### 1.2 La peur du pluralisme politique

Le seuil minimal de 10 % défini à l'échelle nationale pour pouvoir se qualifier à la compensation est trop élevé. Il faut tenir compte du fait qu'il existe déjà un seuil minimal implicite dans chacune des régions, soit un nombre de voix minimum à atteindre pour avoir accès à un siège de compensation. Ce seuil est d'autant plus élevé que le nombre de sièges à pourvoir est peu élevé, ce qui sera le cas pour plusieurs régions. Dans ce contexte, le fait de définir en plus un seuil national de compensation si élevé constitue un obstacle important à l'expression du pluralisme politique et à l'accès à la représentation pour des tiers partis dont le soutien populaire est pourtant significatif à l'échelle nationale. Il vaudrait mieux s'en tenir à ce qui est la norme dans des systèmes comparables ailleurs dans le monde, soit un seuil de 3 à 5 % maximum.

Le projet de loi instaure par ailleurs une modalité totalement nouvelle au regard des systèmes mis en place dans d'autres pays. Cet élément, que l'on peut littéralement qualifier de « prime aux vainqueurs », consiste à ne tenir compte que de la moitié des sièges de circonscription remportés par un parti pour calculer le nombre de sièges de région auquel il a droit. Or, dans un système mixte compensatoire, l'attribution des sièges de région doit tenir compte de l'ensemble des sièges de circonscription déjà obtenus par un parti, afin que les sièges de région soient attribués en priorité aux partis sous-représentés, c'est-à-dire n'ayant pas obtenu assez de sièges de circonscription au regard du pourcentage de votes obtenus dans la région. Cette modalité est nécessaire si l'on veut corriger la distorsion entre les voix exprimées et les sièges obtenus. Cette « prime aux vainqueurs » favorise donc les grands partis (ayant gagné des sièges de circonscription) et réduit la capacité des sièges de région à corriger la distorsion créée par le scrutin majoritaire.

Enfin, en refusant la possibilité pour les personnes candidates de se présenter en circonscription et en région, le projet de loi ajoute un autre obstacle à la représentation du pluralisme politique et du vote populaire. Nous pouvons affirmer sans équivoque que généralement, une victoire électorale est d'abord celle du parti et de son chef qui en est la principale figure publique. Alors qu'elle est plus rarement celle d'une ou d'un candidat. En effet, un candidat qui serait par exemple battu de peu dans sa circonscription (en arrivant en 2<sup>e</sup> position) et dont le parti obtiendrait un soutien important au niveau régional, aurait toute légitimité d'occuper un siège de compensation (quand bien même il aurait « perdu » ses élections dans sa circonscription). De plus, pour les tiers partis, il est plus difficile de compter sur un grand nombre de candidatures, d'autant plus que leurs ressources financières sont plus limitées. La double candidature pourrait favoriser le pluralisme politique en permettant à des figures plus connues de ces tiers partis, comme leur chef, d'être élues soit dans une circonscription ou comme député régional.

## RECOMMANDATION 2

**Abolir la prime aux vainqueurs (article 156) en tenant compte de tous les sièges de circonscription obtenus par un parti politique afin de définir le nombre de sièges de compensation auxquels il a droit.**

## RECOMMANDATION 3

**Réduire le seuil national minimal à 3 % pour être éligible à la compensation.**

## RECOMMANDATION 4

**Laisser les partis libres de décider de présenter une même personne dans une région à la fois dans une circonscription et sur une liste assurant une compensation.**

### **1.3 Une occasion manquée pour favoriser une meilleure représentativité de la population**

Pour la FAE, la mise en place de modalités favorisant la parité femmes-hommes est particulièrement importante compte tenu que plus de 73 % des personnes qu'elle représente sont des femmes. Malheureusement, la faiblesse des mesures proposées en faveur de la parité femmes-hommes représente un écueil important du projet de loi. En effet, ce dernier ne prévoit aucun seuil minimal pour les listes régionales de parti, ni aucune obligation en dehors d'un exercice de déclaration d'intention de la part des partis politiques. L'introduction d'un scrutin de liste offre pourtant la meilleure occasion de mettre en place des critères à respecter en matière de parité et devrait prévoir des conséquences en cas de non-respect de ces critères par les partis politiques.

Ces mesures ont pourtant fait leurs preuves dans plusieurs pays et ont permis d'accélérer de façon significative une meilleure représentation des femmes dans les candidatures proposées et au sein de la députation. La militante Mercédez Roberge a mesuré l'évolution du pourcentage de femmes élues dans 187 pays par mode de scrutin et selon la présence ou non de mesures en faveur de la parité entre 2000 et 2018. Selon son étude, les 113 pays utilisant un mode de scrutin proportionnel ont davantage progressé en matière de représentation des femmes élues que ceux à système majoritaire (soit 12 points contre 7,5 points). Mais les progrès sont encore plus marqués dans les 63 pays combinant un mode de scrutin proportionnel à des mesures structurelles visant la parité femmes-hommes<sup>5</sup> (17 points).

De la même façon, des objectifs clairs en matière de représentation d'une plus grande diversité de personnes (incluant parmi les femmes) doivent être définis afin que l'introduction d'un scrutin de liste permette d'assurer une meilleure représentation de la population et notamment des personnes historiquement sous-représentées par le scrutin majoritaire, soit les personnes racisées et celles issues de l'immigration, entre autres. Bien qu'il reconnaisse l'importance de favoriser une meilleure représentation de la diversité de la population en préambule, le projet de loi ne prévoit aucun mécanisme en ce sens.

---

5. Mercédez ROBERGE, *Des élections à réinventer. Un pouvoir à partager*, 2019, pages 196-197.

La FAE propose donc la mise en place de vraies mesures en faveur de la parité et d'une meilleure représentation de la diversité.

#### **RECOMMANDATION 5**

**Que chaque parti politique ait l'obligation de présenter des listes régionales paritaires avec une alternance femmes-hommes et que la moitié de ces listes ait une femme en tête de liste.**

#### **RECOMMANDATION 6**

**Que la loi électorale prévoit de véritables mesures incitatives favorisant activement la parité femmes-hommes (seuil de 50 % de femmes) dans l'ensemble des candidatures présentées par les partis politiques. S'inspirer pour cela des mesures qui ont déjà fait leurs preuves, en utilisant notamment des mécanismes financiers ayant des impacts significatifs pour les partis politiques, tels que la majoration de l'allocation annuelle aux partis.**

#### **RECOMMANDATION 7**

**Que des mesures incitatives soient mises en place en faveur d'une plus grande diversité des candidatures présentées par les partis politiques, notamment une plus grande représentation des personnes issues de l'immigration ou issues des minorités visibles correspondant à la proportion que représentent ces personnes dans chaque région.**

## **2. Préoccupations liées à la tenue d'un référendum d'adoption et recommandations**

### **2.1 En faveur d'un référendum de validation plutôt que d'adoption**

Le consensus en faveur d'un changement de mode de scrutin a déjà été affirmé au Québec, notamment par l'intermédiaire de l'entente transpartisane de mai 2018, dont les partis signataires représentent 72 % des votes obtenus lors des dernières élections générales. Par ailleurs, plusieurs sondages réalisés au cours des derniers mois confirment le soutien d'une majorité de la population en faveur d'un changement de mode de scrutin. Ainsi, selon un sondage Web réalisé les 12 et 13 septembre 2019 par la firme Angus Reid au nom de Représentation équitable au Canada (Fair Vote Canada), 78 % des Québécoises et Québécois souhaitent que le système électoral soit réformé et que soit adoptée une représentation proportionnelle. Un autre sondage, réalisé plus tôt en mai par la firme Léger pour le compte du Mouvement Démocratie Nouvelle indique que 70 % des personnes interrogées souhaitent que François Legault respecte sa promesse électorale de réformer le mode de scrutin. La population s'attend donc à ce que cela se réalise sans condition.

À la place, la FAE propose de tenir un référendum de validation après trois élections avec le mode de scrutin mixte compensatoire. Lors de ce référendum de validation, la population pourrait décider de maintenir le nouveau mode de scrutin ou, au contraire, de revenir à un scrutin majoritaire uninominal. Cela permettrait d'éloigner les craintes d'une partie de la population et minimiserait les effets des campagnes de peur que des opposants à une réforme du mode scrutin mettent de l'avant. Après avoir expérimenté les

deux modes de scrutin, les électrices et électeurs québécois seraient en meilleure position pour faire un choix éclairé. La population serait alors amenée à se prononcer sur un système qu'elle connaît et dont elle a pu évaluer les impacts en matière de représentation et plus largement en matière de gouvernance.

Ainsi, sans s'opposer à la tenue d'un référendum d'adoption, **la FAE soutient qu'il n'est en aucun cas nécessaire pour la mise en œuvre de la réforme du mode de scrutin.** Elle formule plutôt la recommandation suivante :

#### **RECOMMANDATION 8**

**Que le projet de loi n° 39 comprenne une disposition législative à l'effet de tenir un référendum de validation après trois élections générales tenues en vertu du nouveau mode de scrutin mixte compensatoire.**

### **2.2 Opposition à la tenue d'un référendum en même temps que les prochaines élections**

Les amendements apportés au projet de loi précisent que la période référendaire débutera le 1<sup>er</sup> mai et se terminera le jour du scrutin, soit le 3 octobre 2022 (article 225.111). Le gouvernement propose donc que le vote référendaire ait lieu en même temps que celui de l'élection générale et qu'ainsi une partie de la campagne référendaire se déroule en même temps que la campagne électorale. Pour la FAE, cela pose un problème majeur en créant des conditions qui risquent de favoriser grandement le statut quo. D'aucuns cyniques pourraient affirmer que la meilleure façon de se débarrasser de ce projet de réforme électorale serait de procéder ainsi.

Un référendum requiert un travail important d'information, d'éducation et de mobilisation auprès de la population afin de favoriser la participation du plus grand nombre et la prise d'une décision éclairée. Notons que ce travail sera très difficile à faire dans le cadre d'une élection générale, et ce, même si la campagne référendaire débute quelques mois avant la campagne électorale. Les chances sont fortes que l'attention de la population et des médias se concentre en priorité sur les enjeux de la campagne électorale, ne laissant que peu de place au sujet du référendum. Notons également qu'avec les dates proposées, une bonne partie de la campagne référendaire aurait lieu l'été, période peu propice à l'organisation d'activités de sensibilisation et d'éducation du public en lien avec l'objet du référendum.

**La FAE s'oppose donc fermement à la tenue d'un référendum en même temps que les prochaines élections générales.** Pour la FAE, la campagne référendaire doit avoir lieu dans la continuité de l'adoption du projet de loi pour profiter du fait que le sujet viendra d'être abordé dans l'espace public et non pas près de deux années plus tard alors que les esprits seront tournés vers les élections et une quantité importante d'autres enjeux.

## RECOMMANDATION 9

**Advenant la tenue d'un référendum d'adoption, que le gouvernement renonce à la tenue de celui-ci en même temps que les prochaines élections générales; qu'il prévoit que le référendum ait lieu au plus tard 1 an après l'adoption du projet de loi et que la campagne référendaire soit ainsi clairement séparée de la campagne électorale.**

### **2.3 Des changements majeurs apportés à la Loi sur les consultations publiques**

Dans le cadre des amendements au projet de loi n° 39, déposés par le gouvernement le 5 décembre 2019, celui-ci propose 161 articles à intégrer à la Loi établissant un nouveau mode de scrutin, apportant des modifications importantes à la Loi sur les consultations publiques (LCP) ou loi référendaire. Le fait que d'aussi nombreux changements à la LCP soient apportés dans le cadre du présent projet de loi constitue un problème majeur en soi. Le débat sur les modalités référendaires aurait dû se faire de façon distincte de celles sur un nouveau mode de scrutin et tenir compte des impacts que ces changements pourraient avoir sur les consultations référendaires futures. Ces amendements modifieraient de manière fondamentale l'exercice du référendum tel qu'il s'est vécu dans l'histoire récente du Québec. Parmi les modalités et changements proposés, certains nous semblent particulièrement problématiques et inquiétants.

#### **2.3.1 Enjeu du non-positionnement des partis politiques, du gouvernement et de son premier ministre**

Selon l'amendement 225.8, aucun membre de l'Assemblée nationale, incluant les chefs de partis, ne pourra occuper un poste de direction au sein du comité du oui ou du comité du non. Cela inclut le premier ministre lui-même qui ne pourra assumer un rôle de leadership pour défendre l'adoption de la réforme qu'il propose. Or, il est essentiel que les personnes élues puissent se positionner dans ce débat et alimenter les réflexions de l'un et l'autre camp. Plus particulièrement, comme maître d'œuvre de la réforme, le premier ministre se doit de jouer un rôle de leader, comme il le fait pour chacun des projets de loi que son parti dépose à l'Assemblée nationale, afin d'en défendre la pertinence et d'en favoriser l'adoption.

## RECOMMANDATION 10

**Que le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 225.8 soit biffé afin que les membres de l'Assemblée nationale et les chefs de partis représentés au Parlement puissent siéger au comité directeur de chacun des deux camps référendaires.**

## RECOMMANDATION 11

**Que le premier ministre exerce un leadership en faveur de l'adoption de son projet de loi en siégeant au comité directeur du camp du oui.**

### 2.3.2 Entraves à la liberté d'expression

Les amendements proposés par le gouvernement prévoient d'imposer aux camps référendaires que leurs dépenses ne puissent avoir pour effet de favoriser ou de défavoriser directement l'élection de qui que ce soit (article 225.114). Ce qui signifie qu'à partir du moment où la campagne référendaire débute (1<sup>er</sup> mai 2022), les camps référendaires ne doivent référer à aucun parti, ministre ou membre de l'Assemblée nationale puisque cela pourrait avoir une conséquence sur l'élection qui suivra. Cela aura pour conséquence de limiter les interventions sur le référendum et plus largement d'entraver la liberté d'expression des personnes et organismes qui participeront à la campagne référendaire.

#### RECOMMANDATION 12

**Que l'article 225.114 soit supprimé afin que les camps référendaires ne soient pas limités dans leurs interventions durant la campagne électorale s'ils réfèrent à un parti autorisé ou à une personne candidate.**

### 2.3.3 Insuffisance du budget prévu pour chaque camp

La subvention publique prévue dans le cadre de ce référendum d'adoption est largement inférieure à celle prévue lors du dernier référendum (34 % de la somme versée à chacun des camps lors du référendum de 1995). Ces fonds publics seront insuffisants pour permettre aux camps de fournir une information complète et vulgarisée, ainsi que pour en assurer une diffusion auprès de la population. Il est par ailleurs prévu qu'elle soit versée en trois fois, au lieu d'une seule fois en début de campagne comme ce fut le cas lors du référendum de 1995. La limite des dépenses permises pour chaque camp, fixée à 1,5 M\$, représente également le tiers du montant autorisé lors du référendum de 1995. L'ensemble de ces mesures renforcent des conditions défavorables à la mise en place d'un véritable débat démocratique entourant la réforme du mode de scrutin.

#### RECOMMANDATION 13

**Que les fonds publics affectés à chacun des deux camps ainsi que la limite des dépenses autorisées soient augmentés afin de permettre à ces derniers d'engager une véritable campagne de sensibilisation et d'éducation auprès de la population.**

### 2.3.4. Rôle du directeur général des élections (DGE)

Les amendements apportés au projet de loi proposent d'accroître le rôle du DGE dans la désignation des deux camps référendaires, mais limitent grandement son rôle d'information du public. En effet, ce dernier ne sera tenu d'informer la population que sur la constitution des camps référendaires, leur financement et sur la question soumise au vote. Parmi les amendements apportés par le gouvernement, aucun ne fait mention du rôle du DGE d'informer, de façon neutre, la population sur les deux options du référendum. Ce rôle d'éducation du public est pourtant essentiel pour favoriser une décision éclairée de la population sur l'enjeu du référendum. Des dispositions référendaires doivent donc permettre au DGE de jouer son rôle

d'information et de sensibilisation concernant le contenu et les conséquences du projet de loi n° 39. Un mandat clair doit lui être confié dans ce sens ainsi que les ressources nécessaires.

**RECOMMANDATION 14**

**Que le DGE se voit confier un mandat d'information du public et soit tenu de produire des outils d'information et d'éducation neutres sur la réforme du mode de scrutin proposée.**

**RECOMMANDATION 15**

**Que le DGE dispose de tous les moyens (financiers, humains) nécessaires à la réalisation de ce mandat.**

## Conclusion

---

La FAE voit dans le projet de loi proposé une chance historique d'aller de l'avant avec une indispensable réforme du mode de scrutin. Ce changement doit permettre d'assurer une plus grande proportionnalité, de favoriser véritablement le pluralisme politique et mettre en place de réelles mesures en faveur de la parité femmes-hommes et de la diversité. La FAE propose des mesures concrètes afin de bonifier le projet de loi dans ce sens.

La FAE souhaite également que tout soit fait afin que la mise en œuvre du nouveau mode de scrutin se fasse dès que possible. L'argument du gouvernement, selon lequel il serait techniquement impossible de mettre en place le nouveau mode de scrutin d'ici les prochaines élections générales, a été invalidé par le DGE. Ce dernier a confirmé, en réponse à une question qui lui a été posée en commission parlementaire par le député Sol Zanetti, qu'il était tout à fait possible d'adopter le projet de loi et de mettre en place la réforme à temps pour les élections de 2022. Le gouvernement et l'ensemble des signataires de l'entente transpartisane ont encore les moyens de tenir leur promesse pour qu'il y ait une réforme du mode de scrutin maintenant!

En ce sens, la FAE réitère qu'un référendum d'adoption n'est pas nécessaire et propose de tenir, à la place, un référendum de validation après trois élections réalisées en vertu du mode de scrutin mixte compensatoire afin que la population se prononce sur un mode de scrutin qu'elle aura expérimenté et dont elle pourra évaluer les conséquences en matière de représentation des idées politiques, de la population et en matière de gouvernance. Advenant que le gouvernement maintienne sa décision de tenir un référendum d'adoption, la FAE demande que ce dernier ait lieu au plus tard un an après l'adoption du projet de loi, et non pas en même temps que les prochaines élections générales.

Enfin, les amendements majeurs apportés à la Loi sur les consultations publiques par le gouvernement ajoutent de nombreuses entraves aux interventions qui pourront être faites dans le cadre de la campagne référendaire. À cet effet, la FAE propose plusieurs modifications aux amendements proposés afin que les enjeux du référendum bénéficient de l'attention publique et des moyens d'information à la hauteur de leur importance pour notre système démocratique.



## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE LA FAE

### RECOMMANDATION 1

Renforcer la proportionnalité du mode de scrutin proposé, en ajoutant au minimum 4 sièges régionaux aux 45 actuellement proposés afin d'assurer un minimum de deux sièges de compensation par région (tout en conservant les 17 régions). L'Assemblée nationale comprendrait alors 129 sièges au total, au lieu des 125 actuellement.

### RECOMMANDATION 2

Abolir la prime aux vainqueurs (article 156) en tenant compte de tous les sièges de circonscription obtenus par un parti politique afin de définir le nombre de sièges de compensation auxquels il a droit.

### RECOMMANDATION 3

Réduire le seuil national minimal à 3 % pour être éligible à la compensation.

### RECOMMANDATION 4

Laisser les partis libres de décider de présenter une même personne dans une région à la fois dans une circonscription et sur une liste assurant une compensation.

### RECOMMANDATION 5

Que chaque parti politique ait l'obligation de présenter des listes régionales paritaires avec une alternance femmes-hommes et que la moitié de ces listes ait une femme en tête de liste.

### RECOMMANDATION 6

Que la loi électorale prévoit de véritables mesures incitatives favorisant activement la parité femmes-hommes (seuil de 50 % de femmes) dans l'ensemble des candidatures présentées par les partis politiques. S'inspirer pour cela des mesures qui ont déjà fait leurs preuves, en utilisant notamment des mécanismes financiers ayant des impacts significatifs pour les partis politiques, tels que la majoration de l'allocation annuelle aux partis.

### RECOMMANDATION 7

Que des mesures incitatives soient mises en place en faveur d'une plus grande diversité des candidatures présentées par les partis politiques, notamment une plus grande représentation des personnes issues de l'immigration ou issues des minorités visibles correspondant à la proportion que représentent ces personnes dans chaque région.

#### **RECOMMANDATION 8**

Que le projet de loi n° 39 comprenne une disposition législative à l'effet de tenir un référendum de validation après trois élections générales tenues en vertu du nouveau mode de scrutin mixte compensatoire.

#### **RECOMMANDATION 9**

Advenant la tenue d'un référendum d'adoption, que le gouvernement renonce à la tenue de celui-ci en même temps que les prochaines élections générales; qu'il prévoit que le référendum ait lieu au plus tard 1 an après l'adoption du projet de loi et que la campagne référendaire soit ainsi clairement séparée de la campagne électorale.

#### **RECOMMANDATION 10**

Que le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 225.8 soit biffé afin que les membres de l'Assemblée nationale et les chefs de partis représentés au Parlement puissent siéger au comité directeur de chacun des deux camps référendaires.

#### **RECOMMANDATION 11**

Que le premier ministre exerce un leadership en faveur de l'adoption de son projet de loi en siégeant au comité directeur du camp du oui.

#### **RECOMMANDATION 12**

Que l'article 225.114 soit supprimé afin que les camps référendaires ne soient pas limités dans leurs interventions durant la campagne électorale s'ils réfèrent à un parti autorisé ou à une personne candidate.

#### **RECOMMANDATION 13**

Que les fonds publics affectés à chacun des deux camps ainsi que la limite des dépenses autorisées soient augmentés afin de permettre à ces derniers d'engager une véritable campagne de sensibilisation et d'éducation auprès de la population.

#### **RECOMMANDATION 14**

Que le DGE se voit confier un mandat d'information du public et soit tenu de produire des outils d'information et d'éducation neutres sur la réforme du mode de scrutin proposée.

#### **RECOMMANDATION 15**

Que le DGE dispose de tous les moyens (financiers, humains) nécessaires à la réalisation de ce mandat.