

Mémoire concernant le projet de loi n° 39,
Loi établissant un nouveau mode de scrutin

POUR NE PAS REPERDRE LE VETO

Présenté par Christian Dufour,
le jeudi 6 février 2020
à la Commission des institutions
de l'Assemblée nationale du Québec

C'est un privilège que de comparaitre une deuxième fois devant une commission parlementaire québécoise sur le sujet de la réforme du mode de scrutin.

J'y avais défendu en 2005 « L'appel des cinq - Pour un gouvernement fort mais congédiable »¹ que le constitutionnaliste Henri Brun, le recteur de l'UQAM Claude Corbo, l'ancien ministre péquiste Joseph Facal, le sénateur libéral Jean-Claude Rivest et moi-même avons rendu public à l'époque.

L'oubli du pouvoir québécois

La première partie de ce mémoire revient sur des opinions que j'ai exprimées dans l'ouvrage « Le pouvoir québécois menacé. NON à la proportionnelle! », ² dont j'ai eu l'honneur de transmettre un exemplaire à chacun des députés de l'Assemblée nationale en septembre dernier.

Incidentement, je n'oublierai jamais les quatre heures passées aux bureaux de mon éditeur à Saint-Jean-sur-Richelieu, à voir défiler - le temps de 125 dédicaces - les noms de ces gardiens institutionnels du pouvoir québécois que vous êtes, de même que l'ensemble du territoire québécois à travers les appellations souvent très belles de nos différents comtés.

La réforme de notre mode de scrutin sur une base proportionnelle est présentée dans « Le pouvoir québécois menacé » comme une étude de cas relativement à un thème plus large, un exemple de ce qu'il ne faut pas faire pour préserver un pouvoir québécois enraciné dans notre histoire depuis plus de 250 ans.

Je me permets de rappeler que le pouvoir québécois constitue quelque chose de plus fondamental que la souveraineté ou le fédéralisme, en ce qu'il constitue un pré-requis incontournable à l'un ou à l'autre. Si l'on compare le Québec à une maison, c'est le sous-sol, le soubassement, à partir duquel on pourra bâtir ou non un étage « indépendance », un étage « société distincte québécoise », un étage « fédéralisme qui fonctionne ».

Quelle que soit notre opinion sur la réforme du mode de scrutin, il est troublant que le risque d'affaiblir le pouvoir québécois au sein du Canada d'une part, et celui de diminuer le poids politique de la majorité francophone au Québec d'autre part, n'ont commencé à être abordés que tout récemment par les militants de la proportionnelle.

Rappelons que ces deux concepts cruciaux sont à la fois liés et différents. En effet, le pouvoir ontarien serait tout autant affaibli par un mode de scrutin proportionnel que ne le

¹ Texte reproduit à l'annexe 3 de l'ouvrage « Le pouvoir québécois menacé. NON à la proportionnelle! », Les Éditeurs Réunis, Saint-Jean-sur-Richelieu, 2019. Ce texte collectif a aussi été publié dans Le Devoir du 16 avril 2005; <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/79485/plaidoyer-contre-la-reforme-du-mode-de-scrutin-pour-un-gouvernement-fort-mais-congediable>

² Cf. note 1.

serait le pouvoir québécois, alors que l'argument du poids politique de la majorité francophone ne s'applique qu'au Québec.

Encore maintenant, la majorité des politiciens et commentateurs favorables à la proportionnelle passent sous silence l'argument du pouvoir québécois, incapables de reconnaître des motivations autres qu'égoïstes, partisans ou électorales aux opposants à une proportionnelle qui serait par définition, elle, dans l'intérêt du Québec.

Tout le monde admet pourtant que l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel rendra plus fréquent, sinon systématique - pour le seul Québec au sein du Canada - la formation de gouvernements minoritaires de coalition, avec les négociations, les compromis, les marchandages et les délais que cela nécessitera.

Il en résultera forcément des gouvernements moins forts que les gouvernements majoritaires auxquels les Québécois sont habitués. La réalité est qu'il n'y a rien de plus fort qu'un gouvernement majoritaire dans un système parlementaire comme le nôtre.

Il n'y a pas de miracle : mettre l'accent sur les impératifs de la représentation politique des opinions de tout un chacun à l'Assemblée nationale – le pouvoir législatif – ne saurait se faire qu'au détriment de la gouvernance – le pouvoir exécutif.

Il s'agit d'un élément crucial à considérer pour toute démocratie qui veut rester fonctionnelle dans un univers où l'on ne fait de cadeau à personne, cela valant tout particulièrement pour le gouvernement québécois, le seul à être contrôlé par une majorité francophone sur le continent.

L'incapacité à prendre en compte l'argument du pouvoir québécois au sein du Canada, ne serait-ce que pour appliquer le principe de précaution dans cette affaire, en dit long sur la déconnection d'une partie de notre classe intellectuelle par rapport aux rapports de forces qui sont au cœur de la politique

Il est par ailleurs étonnant que des gens qui se disent souverainistes – pas tous bien sûr, pas tous heureusement – ne veulent pas parler de l'autre danger dans ce dossier : la diminution du poids politique d'une majorité francophone objectivement vulnérable à la suite des deux tentatives ratées pour accéder à l'indépendance, de même que de l'échec à faire reconnaître le Québec comme une société distincte au sein du pays.

Le débat sur la réforme du mode de scrutin serait substantiellement autre si le Québec était indépendant ou reconnu comme société distincte. Une grande critique que l'on peut adresser aux militants de la proportionnelle est de toujours parler de la Nouvelle-Zélande, de l'Allemagne ou de l'Écosse, alors qu'ils relèguent dans l'ombre notre contexte géopolitique au sein du Canada et du continent nord-américain.

Le pouvoir québécois au sein du pays, le poids politique de la majorité francophone au Québec, ce sont les assises de ce que nous sommes. Il est temps d'y revenir, la première

étape étant de mettre de côté un projet de réforme proportionnelle qui ne saurait que mener à notre affaiblissement collectif.

Le projet de loi 39

Même si « Le pouvoir québécois menacé. » a été écrit alors qu'on ne savait pas encore que le gouvernement ne réformerait pas le mode de scrutin sans que la mesure ne soit approuvé par référendum – une simple question de bons sens pour une réforme constitutionnelle à sa face même – et même s'il a été publié avant le dépôt du projet de loi 39, je ne cache pas ma fierté que cet ouvrage soit encore pour l'essentiel d'actualité.

C'est tout particulièrement le cas de deux hypothèses explorées au chapitre 6 du livre, celle sur « Le piège de la proportionnelle régionale » (p. 127) et celle sur « Le précédent de la perte du veto » (p. 130). Il était entre autres prévisible que l'on voudrait mettre de l'avant la « proportionnelle régionale », par opposition à la « proportionnelle nationale », pour tenter de calmer les craintes sur l'affaiblissement du poids politique des francophones et des régions.

C'est de ces deux thèmes que je veux vous entretenir maintenant, quitte à en aborder d'autres qui intéresseraient les membres de la commission dans l'échange qui suivra.

Les témoignages des individus et des groupes qui ont comparu devant vous ont rappelé à quel point le projet de réforme du mode de scrutin comportait de nombreux éléments techniques dans lesquels il est facile de se perdre. Il s'agit là de signes avant-coureurs de la perte de contrôle des citoyens sur leurs institutions démocratiques résultant d'une réforme qui est plus démocratique que le système actuel seulement sur papier.

Même les spécialistes s'y perdent, l'éminent constitutionnaliste Henri Brun me faisant part il y a quelques jours de sa frustration devant sa difficulté à comprendre ce qu'il en était exactement du projet de loi gouvernemental malgré tous ses efforts.

Vous référant à mon collègue Louis Sormany, ancien secrétaire adjoint au ministère du Conseil exécutif, pour des commentaires plus pointus sur différents aspects du projet de la loi 39, de même que sur ses effets cruciaux sur les régions, je m'en tiendrai pour ma part à la dynamique politique et constitutionnelle du dossier. Cette dynamique est heureusement fort simple.

La première chose qui est claire, c'est que le mode de scrutin actuel favorise *de facto* la formation de gouvernements majoritaires d'une part, comme le savent tous ces Québécois qui regardent les soirées électorales devant leur téléviseur. Notre mode de scrutin favorise également le poids politique de la majorité francophone et des régions, comme le savent tous les journalistes qui couvrent les campagnes électorales.

Il en résulte que, plus on instaurera un mode de scrutin qui sera véritablement proportionnel, plus on rendra fréquent les gouvernements minoritaires ou de coalition, diminuant en conséquence le pouvoir québécois au sein du Canada. De même, plus on

revalorisera au plan québécois le poids électoral des non-francophones concentrés dans un nombre limité de circonscriptions de la grande région de Montréal, plus on diminuera le poids politique des francophones au Québec.

Cela nous amène à la question à un million de \$ dans cette affaire: jusqu'à quel point le projet de réforme du gouvernement est-il proportionnel?

La main dans le tordeur

On nous a tout d'abord laissé entendre que le scénario proposé par la ministre de la Justice n'aurait pas des conséquences si dramatiques que cela sur le pouvoir québécois, puisqu'il permettrait à un parti de former un gouvernement majoritaire avec environ 41% des votes. Notons que, même dans ce scénario, la CAQ se serait retrouvée en situation minoritaire avec 39,5 % des voix lors de la dernière élection, dans une position vraisemblablement trop faible pour adopter une législation aussi controversée que celle sur la laïcité.

Une hypothèse est donc qu'on a sur la table une proportionnelle très modérée. Dans cet esprit de refus de la confrontation et de valorisation du compromis qui constitue l'une des caractéristiques de notre société, on se limiterait à insuffler juste « une petite dose de proportionnelle » dans notre système.

Mais comment concilier ces affirmations sur la proportionnelle modérée avec le fait que ce n'est pas 41% des votes mais bien 44-45% que la ministre de la Justice – bien placée pour connaître les effets de son projet de loi – a estimé nécessaire le 22 janvier dernier pour qu'un parti puisse constituer un gouvernement majoritaire dans le nouveau système? Avec un tel pourcentage, les gouvernements majoritaires deviendront rarissimes, clairement l'exception à la règle de gouvernements minoritaires ou de coalition. L'affaiblissement du pouvoir québécois sera évident.

Cela dit, aussi importantes qu'elles semblent de prime abord, ces considérations passent à côté de l'essentiel. Car ce qui est fondamentalement en cause ici, ce qui est le véritable enjeu dans ce dossier, ce n'est pas de savoir s'il faut adopter un mode de scrutin plus ou moins proportionnel. C'est plutôt de décider s'il faut passer du mode de scrutin actuel à un mode de scrutin proportionnel. C'est de savoir si on mettra la main dans le tordeur, si on tombera dans un piège dangereux pour le pouvoir québécois.

En effet, une fois adopté, le nouveau mode de scrutin sera facile à modifier pour y insérer plus de proportionnalité, comme le demandent déjà la plupart de ceux qui ont comparu devant votre commission parlementaire. Certains exigent au surplus des mesures pour imposer la parité homme - femme, la représentation des groupes ethno-culturels, les minorités « racisées », etc, alors qu'on doit s'attendre, en parallèle, à des pressions pour une meilleure représentation des non-francophones.

Les deux sortes de mode de scrutin mettent en branle des dynamiques qui sont fondamentalement différentes, avec le danger de réussir l'exploit de combiner les

mauvais côtés des deux systèmes sans bénéficier de leurs avantages. Mais surtout, la proportionnelle modérée est un piège dans la mesure où, lorsqu'elle aura été adoptée, les pressions se multiplieront pour que le système devienne véritablement proportionnel, entre autres à l'égard des non-francophones.

C'est ainsi que Michel David, chroniqueur au journal *Le Devoir*, recommandait récemment aux partisans de la proportionnelle de contrôler leur frustration à l'égard du caractère trop peu proportionnel à leur goût du projet gouvernemental, l'essentiel à ce stade étant selon lui de passer à un scrutin proportionnel qu'il sera aisé de perfectionner par la suite « de la même façon qu'on révisé périodiquement la carte électorale ».

Mon collègue Louis Sormany renchérit tout à l'heure sur la justesse de ce point de vue, vous expliquant comment il sera aisé d'augmenter substantiellement dans l'avenir le caractère proportionnel du mode de scrutin par des changements législatifs à première vue simplement techniques, mais en réalité majeurs.

C'est que, autant il est difficile de modifier un mode de scrutin comme le nôtre, bénéficiant d'une considérable force d'inertie et auquel les citoyens sont habitués, autant la nouvelle culture politique associée à un mode de scrutin proportionnel est à l'aise avec des réaménagements réguliers des niveaux de proportionnalité.

J'inviterais les membres de cette commission qui douteraient de cela à installer sur leur ordinateur ce qu'on appelle une « alerte GOOGLE » relativement au thème de la réforme du mode de scrutin, de manière à ce que le système les avertisse automatiquement lorsqu'il est fait référence à une réforme de ce type dans le monde.

Ils seront tout d'abord surpris, ensuite fascinés, puis troublés par l'occurrence de ces alertes relativement à des réformes du mode de scrutin dans des pays aussi divers que la France et le Togo en passant par l'Azerbaïdjan!

Les changements aux modes de scrutin de type proportionnel sont littéralement incessants. Et l'on constate vite qu'au-delà des nobles principes invoqués pour justifier l'adoption d'un mode de scrutin de type proportionnel, ce dernier, une fois mis en place, permet bien des traficotages partisans et idéologiques, sans suffisamment de considération pour les intérêts des électeurs et de la collectivité.

Le deuxième veto québécois

On l'a dit, les demandes de modification – de bonification dira-t-on – de notre mode de scrutin ont déjà commencé et la ministre de la Justice sera sans doute tentée de donner suite à certaines de ces demandes, rendant encore plus inacceptable un projet de loi qui ne l'est déjà pas au départ. Pour la plupart des militants de la proportionnelle, la réforme du mode de scrutin ne constitue que la première étape d'une réingénierie supposément progressiste de notre société.

Dans la mesure où certains groupes jugeront que le nouveau mode de scrutin proportionnel ne l'est pas réellement, qu'ils sont exclus de ses bénéfices, on doit évidemment s'attendre à des contestations de leur part. Ce sera le cas de certains Québécois non francophones qui invoqueront les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés pour obliger le gouvernement à modifier sa loi, de manière à qu'ils ne soient pas les seuls à être privés des bénéfices du scrutin proportionnel.

De fait, à partir du moment où on prétendra avoir instauré une représentation proportionnelle, comment pourra-t-on justifier le fait que non seulement certains segments de la population québécoise n'en profitent pas, mais qu'ils aient été exclus de ses bénéfices pour calmer les craintes d'une diminution du poids politique de la majorité francophone?

Un ancien premier ministre québécois de formation juridique ne me cachait pas récemment qu'indépendamment de son opinion sur l'opportunité de réformer ou non le mode de scrutin, il trouverait très plaidable, comme avocat, une poursuite juridique invoquant la Charte canadienne des droits et libertés pour obliger le gouvernement à faire profiter les non-francophones des avantages d'un nouveau mode de scrutin proportionnel.

Non seulement cette poursuite aurait des chances de succès, mais le seul fait que le gouvernement québécois se ferait accuser devant les tribunaux de discriminer contre ses citoyens non-francophones créerait un problème politique majeur, avec des conséquences dévastatrices pour l'image du Québec au Canada et dans le monde.

Notre mode de scrutin n'avantage que de facto – ce qui fait toute la différence – la majorité francophone, compensant en partie les effets dévastateurs des échecs référendaires : celui de 1980 avec la constitution de 1982 et sa tendance à considérer la majorité francophone comme un groupe ethnique et celui de 1995 qui a entraîné la diabolisation du nationalisme québécois dans le reste du Canada.

Existant depuis plus de 200 ans au Québec comme dans le reste du Canada, le mode de scrutin actuel est solide comme le roc, assis sur des bases juridiques et constitutionnelles solides, personne ne pouvant accuser le Québec de favoriser indument par ce moyen la majorité francophone.

En revanche, à partir du moment où le Québec francophone déciderait de lui-même de renoncer à ce droit acquis historique pour se lancer dans une complaisante réingénierie démocratique, le nouveau système sera forcément soumis au contrôle d'une Charte canadienne des droits et libertés et d'une Cour suprême biaisées contre nous.

Les Québécois ont beaucoup perdu dans un passé pas si lointain avec ce genre de manœuvre tordue où l'on se prétend plus fin que tout le monde, pour finir par se retrouver gros Jean comme devant après avoir échappé le morceau.

On en a eu une éclatante illustration dans le dossier de la perte du droit de veto québécois, il y a 38 ans, lors de ces fatidiques négociations constitutionnelles de l'automne 1981 qui aboutirent à un accord entre le fédéral et les autres provinces sans le Québec.

Cela pavera la voie en 1982 au rapatriement de la constitution canadienne sans l'accord du Québec, de même qu'à l'incorporation dans cette dernière d'une Charte canadienne des droits et libertés. Cette dernière a diminué les pouvoirs de l'Assemblée nationale au profit de juges en majorité non québécois de la Cour Suprême du Canada, opération dont on constate depuis ce temps les effets délétères sur l'identité québécoise, actuellement sur la loi sur la laïcité.

Québec troqua son droit de veto, c'est-à-dire le pouvoir de bloquer les modifications à la constitution canadienne dont il ne voulait pas, contre un chimérique droit de retrait avec compensation financière pour les modifications constitutionnelles auxquelles Ottawa et les autres provinces voudraient procéder, ces derniers s'entendant finalement entre eux sans le Québec. Le droit de retrait fut maintenu sans compensation financière, ce qui le rendait illusoire.

Le drame fut que le Québec perdit à jamais dans l'opération le pouvoir considérable au sein du Canada que constituait pour lui un veto dont il avait sottement abandonné le principe de lui-même, personne ne l'ayant contraint à le faire.

Même l'ancien premier ministre Pierre Elliott-Trudeau reconnaissait la légitimité de ce veto du Québec, comme il me le précisa dans une lettre en date du 6 novembre 1989 : « Moi au contraire, j'avais depuis toujours proposé que le Québec retienne son droit de veto, droit précisément qui aurait assuré au Québec une position privilégiée, mais à l'intérieur du fédéralisme. »

Il faut tout faire pour que cette sinistre farce aux dépens du pouvoir québécois ne se répète pas dans le dossier du mode de scrutin. Car, pour le pouvoir québécois en 2020, le mode de scrutin actuel est l'équivalent exact de l'ancien veto, assurant à la majorité francophone au sein du Québec la même position privilégiée que le veto assurait au Québec au sein du Canada il y a 40 ans.

S'il est acquis que le projet de loi sur la réforme du mode scrutin ne saurait entrer en vigueur sans un référendum l'ayant approuvé préalablement, il est tout aussi clair qu'il ne doit pas être adopté. Il n'est pas dans l'intérêt supérieur du Québec de se lancer dans une campagne référendaire dont on ne saurait prévoir l'issue, un exercice divisif présentant le risque d'un nouveau recul historique pour le pouvoir québécois, un recul que notre nation ne peut se permettre.

CHRISTIAN DUFOUR

NOTES BIOGRAPHIQUES

De formation juridique et politologue, Christian Dufour est l'auteur de livres sur le fédéralisme et l'identité, du "*Défi québécois*" en 1989 au "*Pouvoir québécois menacé. NON à la proportionnelle!*" en 2019.

Il fut le premier à écrire sur Céline Dion comme point de référence identitaire québécois et commente l'actualité politique dans les médias.

Avant d'entamer en 1988 une carrière de chercheur à l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) et de professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP), Christian Dufour a travaillé au sein de l'administration publique québécoise, tout d'abord comme assistant du Protecteur du Citoyen, ensuite au Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes où il a été directeur de la planification et de la recherche.

Ses recherches ont porté sur le [fédéralisme canadien](#), la réforme des institutions de même que le rôle de l'[État](#) en matière identitaire. Il a dirigé la *Revue canadienne de science politique* en [2002](#) et [2003](#).