Une demi-réforme à bonifier pour assurer la juste représentation de la volonté populaire

Mémoire de PAUL CLICHE

sur le projet de loi no 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*

Présenté à la Commission des institutions
de l'Assemblée nationale

6 février 2020

Table des matières

Introduction 5

Une véritable saga 6

Les principes de l'entente de mai 2018 7

Pour les élections de 2022 ou celles de 2026? 8

Un référendum n'est pas nécessaire, mais s'il y en a un il ne doit pas se tenir en même temps que les élections 10

La correction des distorsions est insuffisante 13

Une compensation nationale plutôt que régionale 14

Le nombre trop grand de régions électorales et leur inégalité démographique 15

Le poids politique des régions augmenterait aux dépens de Montréal 17

Abolir la 'prime aux vainqueurs' 17

Le seuil minimal de compensation 18

La double candidature 19

La représentation des femmes 20

Une meilleure représentation des jeunes et des personnes issues de la diversité ethno-culturelle 21

Les Premières Nations et les Inuits 22

La stabilité gouvernementale et les motions de censure 22

Conclusion 23

Annexe : Mes propositions 26

Détenteur d'une maitrise en science politique, ***Paul Clich****e est un pionnier dans le domaine de la sociologie électorale au Québec. Journaliste il a publié depuis 1960 de nombreuses analyses sur le système électoral québécois. Auteur du livre* ***Pour réduire la déficit démocratique : le scrutin proportionne****, il a été membre fondateur du Mouvement Démocratie Nouvelle. À l'aube de sa 85^{e} année, il milite toujours en faveur de l'instauration d'un scrutin proportionnel au Québec.*

Introduction

Lorsque, étudiant au département de science politique de l'Université Laval en 1958, j'ai choisi comme sujet de mon mémoire de maitrise l'étude du déroulement et des résultats des neuf dernières élections québécoises, j'étais loin de me douter que j'abordais une question qui me tiendrait occupé toute ma vie et qui me passionnerait encore 60 ans plus tard. Il s'agissait des effets du mode de scrutin sur les résultats électoraux.

J'ai vite réalisé que le scrutin majoritaire uninominal à un tour, dont l'Angleterre a doté sa colonie canadienne en 1791, agit comme un miroir déformant de la volonté populaire favorisant outrageusement les partis dominants aux dépens des tiers partis et empêchant une majorité de votes de compter dans le choix des députés. J'ai aussi constaté que le Québec se classait en queue de liste des démocraties occidentales sous cet aspect. J'en ai conclu que seul un scrutin à finalité proportionnelle -comme 85% des États industrialisés s'en sont dotés- pourrait combler ce déficit démocratique en assurant la juste représentation de la volonté populaire qui est souveraine dans un régime de démocratie représentative.

Si on remonte dans l'histoire, c'est dans le texte des *92 résolutions* du parti des Patriotes que l'on retrouve, en 1834, une première référence à la représentation proportionnelle. Puis, en 1849 sous le régime de l'Union des deux Canadas, le chef du Parti patriote, Louis-Joseph Papineau, soulève un débat au Parlement à ce sujet.

Interminable hiatus: Sauf quelques courts épisodes, il faudra attendre jusqu'en 1962 avant qu'un autre parti politique québécois, le Rassemblement pour l'indépendance nationale (RIN), fasse sienne cette revendication. J'ai commencé à suivre le dossier de près suite aux résultats aberrants des élections de 1966 alors qu'il y a eu un renversement de la volonté populaire et qu'une première

campagne majeure a été lancée pour l'instauration d'un scrutin proportionnel. Qualifiant le mode de scrutin majoritaire de «démocratiquement infect» René Lévesque s'est fait le champion de cette réforme. Le Parti québécois a même pris l'engagement, à son congrès de 1969, de l'instaurer aussitôt qu'il prendrait le pouvoir. Mais ce dernier est resté dans le programme du PQ pendant 42 ans sans qu'il le respecte même s 'il a été au pouvoir pendant 18 ans.

Une véritable saga

Depuis le début des années 1970, le Québec a vécu trois longs processus infructueux visant à modifier en profondeur le mode de scrutin, une véritable saga. Le premier sous le gouvernement de Robert Bourassa, le second sous celui de René Lévesque et le troisième sous celui Jean Charest.

Pourtant les opérations devant mener à une réforme du mode de scrutin se sont déroulées, chaque fois, à grands renforts de comité d'études par des experts en 1972, de commissions parlementaires qui ont reçu des centaines et même des milliers de mémoires comme en 2005-2006; de commissions d'étude qui ont fait le tour du Québec pour consulter la population comme en 1982-1983; d'États généraux sur la réforme des institutions démocratiques en 2002-2003, d'un livre vert en 1978 et même, en 1984, d'un projet de loi sur le point d'être déposé à l'Assemblée nationale mais bloqué *in extremis* par le caucus péquiste au grand dam du premier ministre Lévesque.

Dernière tentative avortée après un hiatus de 20 ans: le retrait par le gouvernement Charest en 2006, sous la pression de groupes de pression et du caucus libéral, d'un avant-projet de loi proposant un système proportionnel mixte avec compensation ressemblant au projet de loi 39. Pourtant, lors la campagne électorale de 2003, tous les partis en lice (PLQ, PQ, ADQ) s'étaient engagés à ce que ce soit la

dernière qui se déroule sous l'empire du scrutin majoritaire à un tour (SMUT).

Il s'est alors produit un nouvel hiatus de huit ans. Pendant cette période les députés de Québec solidaire ont été les seuls à ramener régulièrement le sujet à l'agenda de l'Assemblée nationale. De son côté, le PQ a retiré de son programme, en 2011, l'engagement d'instaurer un scrutin proportionnel qui s'y trouvait depuis 1969. Il voulait ainsi damer le pion à Québec solidaire et obtenir un gouvernement majoritaire en 2012. Mais son calcul a échoué et le gouvernement et Pauline Marois a du se contenter d'un gouvernement minoritaire

Pour sa part, le Mouvement Démocratie Nouvelle (MDN), une organisation citoyenne non partisane qui fait la promotion de l'instauration d'un mode de scrutin proportionnel depuis 1999, a fait preuve d'une grande résilience en tenant le dossier en vie dans l'opinion publique durant toutes ses années malgré ses maigres ressources. En 2015, l'organisme a enfin réussi à réunir autour d'une table de discussions des représentants de tous les partis représentés à l'Assemblée nationale. Puis, après bien des pourparlers, est survenu l'entente multipartite historique du 9 mai 2018 entre la CAQ, le PS, QS et le Parti vert.

Au moment où on s'apprête à procéder à la plus importante réforme démocratique au Québec depuis un demi-siècle, voyons ce qu'il en est.

Les principes de l'entente de mai 2018

L'entente multipartite conclut en mai 2018 par la CAQ, le PQ, QS et le Parti vert repose sur des principes qui devraient guider un éventuel gouvernement formé par l'une de ces formation dans la réforme du

mode de scrutin; soit refléter le plus possible le vote populaire de l'ensemble des Québécois, respecter le poids politique des régions et assurer une meilleure représentation des femmes et de la diversité ethnoculturelle à l'Assemblée nationale.

C'est à la lumière de ces principes que nous analyserons le projet de loi 39 qui propose l'instauration d'un nouveau mode de scrutin. (Pour fin de commodité nous l'appellerons le PL 39).

Il est évident, selon moi, que le PL 39 dans son état actuel ne permettrait de respecter qu'imparfaitement la plupart des principes sur lesquels repose l'entente. Il contient les éléments de base nécessaires mais il faudrait lui apporter d'importantes corrections.

Mais avant d'aborder les modalités du projet de loi arrêtons nous à deux sujets d'une importance primordiale. Le report aux élections de 2026 de l'entrée en vigueur de la réforme et l'annonce qu'un référendum de ratification de la loi serait tenu en même temps que les prochaines élections générales de 2022.

Pour les élections de 2022 ou celles de 2026 ?

Le texte de l'entente multipartite de mai 2018 est clair. Non seulement les signataires s'engageaient, si leur parti prenait le pouvoir, à présenter un projet de loi avant le ler octobre 2019, mais aussi à ce que le nouveau mode de scrutin soit instauré à temps pour les prochaines élections en 2022.

Le chef de la CAQ a déclaré à plusieurs reprises pendant la campagne que l'élection de 2018 serait la dernière selon tenue le mode de scrutin actuel. Devenu premier ministre il tenu un discours semblable pendant plusieurs mois. Ainsi, en mai 2019 il a affirmé que le DGEQ pourrait organiser un scrutin proportionnel pour 2022

si son gouvernement présentait un projet de loi avant le 1er octobre; ce qui a été fait le 25 septembre. Cela laisserait 33 mois jusqu'en juin 2022. Le 3 avril dernier, le directeur général des élections Pierre Reid a envoyé une lettre à la ministre Sonia LeBel lui exposant en détail la manière de réaliser toutes les étapes en 30 mois.
Il suffirait donc d'une dose suffisante de volonté politique, de l'ajout de ressources au DGEQ et d'une coordination entre celui-ci et l'Assemblée nationale pour surmonter ce problème de délai.

Rappelons que l'expérience vécue en Nouvelle-Zélande, à la fin des années 1990, a prouvé que cette opération pouvait s'effectuer en moins de deux ans. Une députée écossaise, en visite à Montréal en mai dernier, a révélé que dans son pays l'opération s'était effectuée en moins d'an. Un son de cloche semblable a été donné, il y a quelques années, par Pierre-F. Côté qui, à titre de directeur général des élections du Québec, a implanté les réformes démocratiques structurantes de l'ère Lévesque. Il s'est dit d'avis que l'opération pourrait ne pourrait ne prendre que 18 à 24 mois.

En réalité, ce revirement tient à des divisions au sein du caucus caquiste comme il y en eu au sein du caucus péquiste en 1984 et du caucus libéral en 2006. Des députés craignent de perdre leur siège car, selon des simulations, la majorité de la CAQ serait en effet tombée de 74 à 60 sièges dans un système proportionnel où 80 députés auraient élus au suffrage direct et 45 sur une liste. M. Legault a donc décidé de renier son engagement et sacrifier la réforme même si dans tous les autres domaines son gouvernement se targue de les respecter.

Par ailleurs, il faut souligner que le Parti libéral s'oppose à l'adoption du PL 39. Pourtant ce denier est de même nature que l'avant-projet de loi que gouvernement Charest avait proposé en 2004. Personne ne trouvait alors parmi les porte-parole gouvernementaux du temps qu'il était trop compliqué à comprendre.

Proposition 1 : Que le gouvernement prenne les moyens pour que le nouveau mode de scrutin s'applique dès les élections de 2022 conformément à l'engagement pris par la CAQ dans l'entente multipartiste de mai 2018.

Un référendum n'est pas nécessaire; mais s'il y en a un il ne doit pas avoir lieu en même temps que les élections

Une volte-face semblable s'est produite dans le cas du référendum parce que le premier ministre Legault n'a pas su faire preuve de leadership. Encore là l'entente de mai 2018 était claire. Un de ses attendus se lisait ainsi : *« Attendu que la question de la réforme du mode de scrutin est dans le débat public québécois depuis 1902 et que, compte tenu de tous les travaux d'étude faits depuis près de 50 ans et surtout depuis l'élection générale de 1998, il est temps de passer de la parole aux actes. »*.

Durant la campagne électorale, François Legault avait écarté l'idée d'un référendum. Le 26 février dernier, la ministre Sonia LeBel, responsable du dossier, affirmait aussi qu'il n'y aurait pas de référendum. « Nous ne croyons pas à ce stade-ci que le référendum est la façon de consulter la population », déclarait-elle. Mais le 4 juin lors d'un caucus, où plusieurs députés ont exprimé leur opposition à la réforme, tout a basculé. Pourtant, encore à la mi-mai, le premier ministre avait réitéré son intention de ne pas tenir de référendum. Mais suite à la tenue du caucus il a commencé à tergiverser jusqu'à ce qu'il fasse l'annonce finale lors du dépôt du projet de loi le le 25 septembre.

Pourtant, comme le premier ministre et la ministre LeBel l'avait déclaré dans un premier temps, les députés de l'Assemblée nationale possèdent toute la légitimité nécessaire pour adopter cette réforme

sans avoir à passer par la voie référendaire puisque. La volonté populaire s'est exprimée aux dernières élections générales alors que les partis qui s'étaient engagés è effectuer une réforme du mode de scrutin ont obtenu près de 74% des votes et ont fait élire 96 des 125 députés.

Si on remonte dans l'Histoire, on n'a pas senti la nécessité de tenir un référendum lors de la nationalisation de l'hydro-électricité ni lors de l'adoption la Charte de la langue française ainsi que de la Charte des droits et libertés, non plus que pour déconfessionnaliser les écoles, pour implanter l'assistance médicale à mourir et plus récemment pour l'adoption de la loi sur laïcité de l'État appelé loi 21 même si cette dernière restreint des droits de la Charte québécoise.

Dans le cas du dossier de la réforme du mode de scrutin sept consultations parlementaires ou para-gouvernementales ont transmis le même message de changement depuis 1970. De tous ces processus il est résulté six rapports officiels, incluant celui de 2007 du DGE. Tous concluent à la nécessité de remplacer le mode de scrutin actuel. Que veut-on de plus?

Dans cette optique, tenir un référendum ne répondrait pas à une volonté démocratique. Il s'agirait, au contraire, d'une tactique dilatoire pour mettre des bâtons dans les roues d'une réforme visant à refléter fidèlement la volonté populaire à l'Assemblée nationale.

À noter que les pays qui ont tenu des référendum pour changer de mode de scrutin sont rares. Par ailleurs, on ne peut demander aux électeurs de se prononcer dans l'abstrait sur un mode de scrutin qu'ils n'ont jamais essayé. Pour avoir un vote éclairé il faudrait, comme en Nouvelle-Zélande, tenir un référendum de confirmation après quelques élections avec le nouveau mode de scrutin. Les électeurs pourraient alors choisir en toute connaissance de cause.

De plus, tenir le référendum en même temps que les prochaines élections générales équivaudrait à noyer la réforme dans le débat électoral. Cette manoeuvre risquerait en effet de détourner ces élections de leur objectif fondamental qui est de porter un jugement sur le bilan d'un gouvernement. Une campagne où plusieurs enjeux se chevauchent ne se prêterait certes pas à une consultation du genre où la population doit avoir le temps et les outils pour bien saisir les enjeux de ce changement au système électoral. D'autant plus que les règles référendaires proposées par le gouvernement le 5 décembre dernier favorisent le statu quo et risquent de créer un grave embrouillamini.

En se réfugiant dans une position de neutralité le premier ministre enverrait en effet un message ambigu comme s'il ne croyait pas aux mérites de sa propre réforme. D'où lui vient cette soudaine absence de volonté politique? Si le gouvernement ne croit pas à son projet de loi pourquoi en fait-il l'objet d'un référendum? De plus, des députés caquistes pourraient faire campagne pour le NON et aucun député ne pourrait siéger sur les comités référendaires.

Les amendements du 5 décembre dernier remettent toute la responsabilité de l'exercice référendaire sur les épaules de la société civile sans soutien concret des élus, ni de soutien financier suffisant .Au chapitre du financement le montant de 850 000 $ proposé par camp référendaire est beaucoup trop modeste pour répondre adéquatement aux besoins d'information de la population.

Si le gouvernement tient mordicus à tenir un référendum il doit le faire avant les élections dans l'année suivant l'adoption du projet de loi

Proposition 2 : Qu'il n'y ait pas de référendum avant l'entrée en vigueur du nouveau mode de scrutin, mais qu'il y en ait un de validation deux élections après l'instauration du nouveau système. Si

le gouvernement tient mordicus à en tenir un qu'il ait lieu dans l'année suivant l'adoption de la loi avant la période électorale.

La correction des distorsions est insuffisante

Le PL 39 propose une certaine proportionnalité mais elle est largement insuffisante. Ce système électoral doit être évalué en fonction du critère développé pour mesurer le degré de distorsions de tous les modes de scrutin existants, soit l'indice de distorsion (ou de disproportionnalité) mis au point par le chercheur en science politique irlandais Michael Gallagher.

Avec le mode de scrutin actuel, le majoritaire uninominal à un tour (SMUT), le Québec a depuis longtemps un niveau moyen de distorsion très élevé qui est de 18. Il faut savoir que, parmi les grandes familles de modes de scrutin, le SMUT se situe au 6e rang sur 7 sous l'aspect de la proportionnalité.

Or, le PL 39 ne corrigerait que partiellement cette anomalie démocratique. Certains de ses éléments contribueraient même à perpétuer le bipartisme engendré par le SMUT. La proportionnalité qui en résulterait serait donc largement insuffisante. On pourrait même dire qu'il s'agit d'une version tronquée d'un véritable système mixte compensatoire. En effet, selon les projections il n'abaisserait le l'indice de distorsion qu'à 11,5. Cela placerait le Québec au dernier rang parmi les sociétés politiques dotées d'un scrutin de type proportionnel. On constate donc que le pluralisme des opinions est loin d'être favorisé; ce qui est pourtant la raison d'un scrutin de type proportionnel. Par comparaison ce taux est de 2.8 en Nouvelle-Zélande où un scrutin mixte compensatoire existe depuis 1996.

On prétend souvent que des coalitions gouvernementales créent de l'instabilité politique. Les faits prouvent le contraire. Dans des pays

où on utilise des scrutins proportionnels comme l'Allemagne, la Norvège, l'Irlande les législatures durent entre 3,5 et 4 ans en moyenne. Au Québec les trois législatures minoritaires ont duré en moyenne 2,1 ans alors que les 39 gouvernements majoritaires ont duré en moyenne 3,5 ans.

Penchons nous maintenant sur les modalités du PL 39 qui contribuent à maintenir un niveau si élevé de distorsions.

Une compensation nationale plutôt que régionale

Utiliser le plus grand ensemble possible, soit le niveau national, pour déterminer le nombre de sièges auxquels chaque parti a droit permet une meilleure proportionnalité qu'en fractionnant ce nombre. Mais si la compensation s'opère à partir de résultats régionaux, la population des régions les moins populeuses n'aura pas droit au même respect de son vote que dans les régions les plus peuplées.

Le choix d'une méthode de compensation régionale plutôt que nationale perpétuera plusieurs lacunes du système actuel dont la proportion de votes perdus qui ne comptent pas dans l'élection des députés. Ainsi, pour les cinq élections québécoises depuis 2007 : de 52% à 57% des votes ont été perdus dont 54% lors de l'élection de 2018. En comparaison seulement 6% des votes n'ont pas compté lors de l'élection néo-zélandaise de 2017.

Proposition 3 : Qu'afin de respecter pleinement les objectifs de proportionnalité d'un mode de scrutin compensatoire on adopte une méthode de compensation nationale avec distribution des sièges au niveau régional.

Le nombre trop grand de régions électorales et leur inégalité démographique

Le projet de loi crée 17 régions électorales dont le découpage territorial coïncide avec les 17 régions administratives actuelles. Ces régions électorales, très inégales démographiquement, résulteraient en une proportionnalité variable selon le lieu de résidence. Les électeurs des régions peu populeuses ne seraient pas traités équitablement puisque leurs votes auraient moins de poids que ceux des habitants des grands centres. On créerait ainsi une « proportionnelle à deux vitesses ».

Au moins quatre régions électorales ne compteraient qu'un seul député de compensation et une région n'en aurait pas. Cela ne permettrait évidemment pas de corriger les distorsions causées par le SMUT qui est utilisé au niveau des circonscriptions locales. Le processus de compensation serait alors plus théorique que concret car le problème de distorsions causé par le système actuel ne serait pas réglé dans le cas de ces régions.

Selon des données inédites que le chercheur Marc-André Miron a extrapolées des résultats des élections de 2018, les 17 régions électorales prévues par le PL 39 , considérées séparément, auraient un indice de distorsion plus élevé que l'indice national qui serait de 11,5. Dix des 17 régions enregistreraient même un indice de distorsion supérieur à 20. Les cinq plus hautes seraient Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et Bas-St-Laurent: 26; Mauricie: 28; Centre du Québec: 34; Nord du Québec : 59.

Si on compare ces chiffres avec les ceux des résultats des élections de 2018 les données sont les suivantes. Considérées séparément les 17 régions du PL 39 ont un indice de distorsion non seulement plus élevé que le 18 national mais dépassant 20. Les cinq plus hautes sont

Mauricie et Laurentides: 44; Côte-Nord et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine: 52; Nord du Québec: 59.

Ces chiffres illustrent deux phénomènes. Les corrections apportées par le PL 39 sont bien insuffisantes pou garantir une proportionnalité acceptable. Et surtout, comme je le souligne plus haut, l'inégalité démographique des régions électorales résulterait en une proportionnalité variable selon le lieu de résidence Les électeurs des régions peu populeuses seraient loin d'être traitées équitablement leur vote ayant beaucoup moins de poids que celles qui le sont plus.

Autre faiblesse : les listes de candidatures dans les régions peu populeuses seraient trop courtes pour y appliquer l'alternance entre les candidats et les candidates et pour que des personnes provenant de la diversité aient des chances de remporter un siège. On devrait donc garantir au moins un minimum de deux sièges de compensation par région. Cet objectif pourrait être atteint de deux façons : soit réduire le nombre de régions à 14 si le nombre de députés est maintenu à 125; soit augmenter le nombre de députés à 129 si on conserve les 17 régions.

En réalité, pour assurer une véritable proportionnalité il devrait n'y avoir que 8 régions électorales. Dans son rapport de 2007 le Directeur général des élections (DGEQ) s'était d'ailleurs prononcé contre l'utilisation des 17 régions administratives.

Par ailleurs, les citoyens tireraient profit de la présence d'un plus grand nombre de députés de compensation parce qu'ils auraient alors accès à des députés de partis différents; ce qui améliorerait leurs chances d'obtenir l'aide souhaitée ou le soutien demandé. De plus, la présence de députés de plusieurs partis dans la même région ouvrirait la porte à de nouvelles avenues de collaboration interpartisane au bénéfice la population.

Proposition 4 : Qu'on abaisse le nombre de régions électorales à 8 afin de rendre possible une véritable proportionnalité. Sinon qu'on garantisse au moins un minimum de deux sièges de compensation par région électorale.

Des régions verraient leur poids politique augmenter aux dépens de Montréal

Un des principes de l'entente multipartiste de mai 2018 vise à respecter le poids politique des régions. Non seulement ce dernier est-il respecté par le PL 39 mais la réforme proposée va plus loin en l'accroissant.

Ainsi, l'Île de Montréal qui est actuellement représentées par 27 députés à l'Assemblée nationale en perdrait 3 passant à 24. Montréal n'obtiendrait donc que 19,2% des sièges même si elle compte 21,5% des électeurs. Par contre, les régions de l'Outaouais, de la Mauricie et du Centre du Québec obtiendraient un siège de plus. D'autres régions comme la Gaspésie, la Côte Nord et l'Abitibi-Témiscamingue tireraient aussi un bénéfice semblable de la réforme.

Proposition 5 : Que l'Île de Montréal conserve un nombre de députés équivalant à son poids démographique et ne baisse pas de 27 à 24.

Abolir la 'prime aux vainqueurs'

C'est à l'article 156 du projet de loi que se trouve un des éléments qui accentue le plus l'indice de distorsion. Il s'agit en quelque sorte d'une 'prime aux vainqueurs' qui n'existe dans aucun autre système compensatoire. La particularité de cette méthode est de ne pas tenir

compte pour la distribution des sièges complémentaires de la totalité mais seulement de la moitié des sièges remportés par les partis vainqueurs au niveau des circonscriptions locales.

Cette formule, qui semble tout droit sortie d'un chapeau de magicien, favoriserait indument la CAQ. Elle va directement à l'encontre de la règle de base d'un système mixte compensatoire qui est de faire en sorte que plus un parti remporte de circonscriptions locales moins il obtiendra de sièges de listes. Elle pourrait permettre à la CAQ, par exemple, de former un gouvernement majoritaire en n'ayant obtenu que 40% des votes.

Proposition 6 : Qu'on abolisse la 'prime aux vainqueurs' prévue à l'article 156 du PL 39 et que l'on tienne compte de toutes les circonscriptions locales remportées par les différents partis dans l'opération de distribution des sièges de compensation.

Le seuil minimal de compensation

Le seuil d'accès à la représentation établit à partir de quel pourcentage de votes obtenus un parti peut participer à la distribution des sièges compensatoires. Originalement le PL 39 fixait ce seuil à 10% mais ministre Sonia LeBel a déclaré en commission le 22 janvier dernier qu'elle était prête à jeter un peu de lest à ce sujet. Dans la plupart des autres pays il varie entre 3% et 5% à l'exception de la Turquie où il a été fixé à 10.

En réalité, un seuil de compensation à 10% ne serait que théorique parce qu'avec le système proposé il pourrait être aussi élevé que 20% dans la plupart des régions et pourraient même atteindre 33% dans certains cas . Il ne s'y appliquerait pas. Dans les faits, des petites formations, comme le Parti vert, n'auraient pas accès à la

majorité des sièges de compensation qui visent pourtant à permettre aux partis sous-représentés de l'être.

Proposition 7 : Qu'on fixe le seuil minimal de compensation à 3%.

La double candidature

Dans la quasi-totalité des États utilisant un système mixte compensatoire semblable à celui proposé par le PL 39, les partis peuvent présenter des candidats à la fois dans une circonscription et sur leur liste pour les sièges régionaux.

Mais le gouvernement Legault a plutôt opté pour l'interdiction des doubles candidatures. On semble considérer que des candidats défaits dans des circonscriptions ne doivent pas avoir le droit de faire élire sur une liste de partis au niveau régional parce que cela constituerait en quelque sorte un accroc à la démocratie. Je rejette cet argument parce qu'il ne tient pas compte de la nature du système compensatoire qui vise justement à corriger la sous-représentation dont sont victimes les petits partis dans le cadre du scrutin majoritaire. L'élection sur des listes de partis de candidats qui ont été défaits dans des circonscriptions correspond justement à la logique qui sous-tend ce genre de système compensatoire

Selon moi, la double candidature devrait être permise afin de minimiser la différence entre les députés issus du mode majoritaire et ceux issus du mode proportionnel. Elle inciterait, en effet, les électeurs à percevoir les deux façons de se faire élire sur un pied d'égalité. Autrement on risque de percevoir comme de 'faux élus' les députés élus sur des listes régionales, à les percevoir comme des candidats parachutés qui ne servent que les intérêts du parti que les présente.

Le politologue Louis Massicotte, un spécialiste de ce type scrutin, considère la double candidature comme la « clé des systèmes compensatoires ». Selon lui, il est essentiel pour le bon fonctionnement d'un système compensatoire que plus grand soin soit apporté à ne pas creuser l'écart entre les députés de listes et les députés de circonscriptions pour qu'ils ne forment pas deux classes de députés; ce qui serait une source de conflits. La double candidature permettrait en effet de garantir que l'immense majorité des députés, quel que soit leur statut, aurait passé par l'épreuve d'une circonscription. Ainsi comme la plupart des députés de listes auraient dû se soumettre à une campagne électorale locale ils seraient encouragés à conserver un certain lien avec une circonscription

Historiquement la pratique de la double candidature, qui a prévalu dès 1947 en Allemagne, s'est étendue par la suite au pays qui ont adopté ce système comme la Nouvelle-Zélande, L'Écosse et le Pays de Galles. De plus, elle s'est intensifiée d'une élection à l'autre parce qu'on s'est rendu compte qu'elle était nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du système.

Proposition 8 : Qu'on permette la double candidature.

La représentation des femmes

Un des principes sur lequel repose l'entente multipartiste de 2018 est ainsi formulé : *Contribuer à une meilleure représentation des femmes, des jeunes et des communautés ethnoculturelles.*

Dans le cas des femmes, en n'exigeant qu'une déclaration d'intention des partis et un rapport au DGE sur la parité, le PL 39 ne propose rien d'autre qu'une mesure cosmétique. En laissant tout au bon vouloir des partis on se borne à formuler un voeu pieux. En effet, les

propositions à ce sujet ne constituent en rien une mesure incitative puisqu'aucune obligations de résultat

Je crois, au contraire, que le changement de mode de scrutin constitue l'occasion idéale pour faire avancer l'égalité entre les deux sexes et que le temps est venu d'inscrire la parité entre les hommes et les femmes au sein même de la Loi électorale.

Je propose donc l'application des mesures structurelles suivantes :

Proposition 9: Que chaque parti soit tenu de présenter au moins 45% de femmes dans l'ensemble du territoire pour les candidatures de circonscriptions locales. Je propose aussi 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.

De plus, à l'instar de Québec solidaire, je propose qu'on rehausse de 20% le financement public des partis qui respecteraient la cible de 45% de candidatures féminines. Les partis qui ne se conformeraient pas verraient leur financement public amputé de 10%.

Une meilleure représentation des jeunes et des personnes issues de la diversité ethno-culturelle

Cet objectif est l'une des six de l'entente multipartiste de mai 2018 et il se retrouve quasi textuellement dans l'un des considérants du projet de loi qui ne prévoit cependant aucune mesure pour l'atteindre.

Proposition 10 : Que soit accordé un financement bonifié pour les partis politiques dont les candidates et candidats reflèteront la présence des jeunes et des personnes issues de la diversité ethnoculturelle québécoise dans les différentes régions.

Les Premières Nations et les Inuits

Un des objectifs de la réforme du mode de scrutin est de mieux représenter la diversité de la population québécoise. Il n'est pourtant pas question de la représentation des Premières Nations et des Inuits dans le PL 39.

Le gouvernement Legault devrait faire adhérer le Québec à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Cet instrument devrait servir de guide pour le Québec dans ses rapports avec les peuples autochtones. Son adoption permettrait d'ouvrir un chantier de discussion avec eux notamment en ce qui concerne leur représentation à l'Assemblée nationale. On sait que d'autres pays, comme la Nouvelle-Zélande, la Bolivie et la Finlande, accordent une place particulière aux peuples autochtones au sein de leur Parlement.

Proposition 11 : Qu'après avoir adhéré à la Déclaration des nations unies sur les droits des peuples autochtones, le gouvernement ouvre un chantier sur la représentation des Premières Nations et des Inuits à l'Assemblée nationale.

La stabilité gouvernementale et les motions de censure

Un des principes sur lequel repose l'entente multipartiste de mai 2018 se lit ainsi : « Favoriser la stabilité du gouvernement par des mesures encadrant les motions de censure ». Il n'y a cependant rien dans le PL 39 pour éviter le déclenchement répété d'élections générales suite à l'adoption de motions de censure.

Comme d'autres pays, notamment l'Allemagne, l'Assemblée nationale devrait se doter de règles encadrant l'exercice de votes de non-confiance « constructifs ». Ainsi, les motions de censure devraient inclure le nom d'un candidat au poste de premier ministre si elles sont adoptées. Dans le cas d'un rejet de la motion les signataires ne pourraient en présenter de nouvelles pendant la session.

Proposition 12 : Que l'Assemblée nationale se dote de mesures encadrant les motions de censure pour favoriser la stabilité gouvernementale.

Conclusion

L'instauration d'un scrutin proportionnel apportera un changement de culture politique ne serait-ce qu'à cause de l'apparition de gouvernements de coalition. Certains prétendent que cette façon de gouverner ne respecte pas le vote. C'est tout le contraire parce que si aucun parti n'obtient suffisamment de sièges parlementaire pour gouverner seul, c'est parce qu'aucun n'a obtenu suffisamment d'appuis de l'électorat pour gouverner seul.

La formation des gouvernements basée sur des résultats électoraux proportionnels est beaucoup plus démocratique qu'un gouvernement majoritaire obtenu grâce à une surreprésentation fabriquée artificiellement par le mécanisme qu'est le mode de scrutin. De plus, des gouvernements de coalition transforment la dynamique. Les partis qui les forment doivent collaborer. Les rivalités demeurent mais les échanges sont plus respectueux.

Je ne prétends pas pour autant que le scrutin proportionnel constitue une panacée qui règlerait tous les problèmes de notre vie

démocratique. De plus, aucun système n'est parfait. Il s'agit de choisir celui qui est le mieux adapté à la situation d'un pays donné pour réduire le déficit démocratique causé par le scrutin majoritaire. Par ailleurs, même si le mode de scrutin n'est qu'un mécanisme électoral sa réforme pourrait devenir un puissant levier pour obtenir la réforme d'autres éléments importants de notre régime de démocratie représentative. Ainsi, il pourrait mener à la réduction des pouvoirs de l'Exécutif dans un Parlement où les députés, menottés par la discipline de parti, sont devenus des machines à voter des lois sous la dictée d'un cabinet où le premier ministre trône comme monarque élu.

Le débat public qui a eu lieu depuis plusieurs mois a permis de constater que certains intervenants se trouvent dans le camp des chantres du vieux système électoral britannique dénoncé comme « démocratiquement infect » par René Lévesque. Ils prétendent notamment qu'un scrutin à finalité proportionnelle ferait perdre aux francophones québécois le contrôle de leur État national.

Cette thèse repose sur des affirmations gratuites qu'aucune démonstration rigoureuse ne vient étayer. On a 'impression que ses défenseurs lisent l'avenir dans une boule de cristal. Si tel avait été le cas, peut-on s'imaginer que René Lévesque n'aurait pas fleuré un piège aussi sérieux ? On se demande aussi pourquoi les deux principales organisations indépendantistes, les OUI-Québec et la Société Saint-Jean Baptiste de Montréal, appuient le P L39.

Comme l'a écrit le président du MDN, Jean-Pierre Charbonneau, « Des gouvernements constitués et appuyés par plusieurs partis représentant une bonne majorité de la population auraient plus de chances de développer une véritable cohésion nationale (…) que des gouvernements faussement majoritaires portés au pouvoir par une minorité de l'électorat ».

De mon côté, je considère, comme le témoigne ce mémoire, que des améliorations importantes devraient être apportées au PL 39 pour qu'il respecte pleinement les principes sur lesquels repose l'entente multipartite de mai 2018. Je pense néanmoins que son adoption constituerait une avancée significative pour la démocratie québécoise. Ce serait un premier pas qui devrait éventuellement être suivi par d'autres.

Annexe : Mes propositions

Proposition 1 : Que le gouvernement prenne les moyens pour que le nouveau mode de scrutin s'applique dès les élections de 2022 conformément à l'engagement pris par la CAQ dans l'entente transpartisane de mai 2018.

Proposition 2 : Qu'il n'y ait pas de référendum avant l'entrée en vigueur du nouveau mode de scrutin, mais qu'il y en ait un de validation deux élections après l'instauration du nouveau système. Si le gouvernement tient mordicus à en tenir un qu'il ait lieu dans l'année suivant l'adoption de la loi avant la période électorale.

Proposition 3 : Qu'afin de respecter pleinement les objectifs de proportionnalité d'un mode de scrutin compensatoire on adopte une méthode de compensation nationale avec distribution des sièges au niveau régional.

Proposition 4 : Qu'on abaisse le nombre de régions électorales à 8 afin de rendre possible une véritable proportionnalité. Sinon qu'on garantisse au moins un minimum de deux sièges de compensation par région électorale.

Proposition 5 : Que l'Île de Montréal conserve un nombre de députés équivalant à son poids démographique et ne baisse pas de 27 à 24.

Proposition 6 : Qu'on abolisse la 'prime aux vainqueurs' prévue à l'article 156 du PL39 et que l'on tienne compte de toutes les circonscriptions locales remportées par les différents partis dans l'opération de distribution des sièges de compensation.

Proposition 7 : Qu'on fixe le seuil minimal de compensation à 3%.

Proposition 8 : Qu'on permette la double candidature.

Proposition 9: Que chaque parti soit tenu de présenter au moins 45% de femmes dans l'ensemble du territoire pour les candidatures de circonscriptions locales. Je propose aussi 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.

De plus, à l'instar de Québec solidaire, je propose qu'on rehausse de 20% le financement public des partis qui respecteraient la cible de 45% de candidatures féminines. Les partis qui ne se conformeraient pas verraient leur financement public amputé de 10%.

Proposition 10 : Je propose qu'un financement bonifié soit accordé aux partis dont les candidats reflèteront la présence sociodémographique des jeunes et des personnes issues de la diversité ethnoculturelle dans les différentes régions.

Proposition 11 : Qu'après avoir adhéré à la Déclaration des nations unies sur les droits des peuples autochtones, le gouvernement ouvre un chantier sur la représentation des Premières Nations et des Inuits à l'Assemblée nationale.

Proposition 12 : Que l'Assemblée nationale se dote de mesures encadrant les motions de censure pour favoriser la stabilité gouvernementale.