

CI - 21 M
C.G. - REFORME DU
MODE DE SCRUTIN

POUR BONIFIER LE MODE DE SCRUTIN DU QUÉBEC

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

Par

Claude Corbo
Professeur
Département de science politique
Université du Québec à Montréal

Novembre 2002

RESUME DE MEMOIRE

Pour bonifier le mode de scrutin du Québec. Mémoire soumis à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec par Claude Corbo, professeur, département de Science politique, Université du Québec à Montréal

Le présent mémoire constitue une contribution au mandat d'initiative sur la réforme du mode de scrutin du Québec, entrepris par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec, le 19 décembre 2001

Dans un premier temps, le mémoire soumet que la réflexion et l'appréciation des divers arrangements possibles du mode de scrutin doivent chercher à atteindre le meilleur équilibre possible entre trois **biens politiques fondamentaux**. Le mode de scrutin doit assurer la **représentativité** aux divers courants d'opinion politique. Cependant, le mode de scrutin doit également assurer l'**efficacité** du gouvernement issu des élections générales. En outre, le mode de scrutin doit rendre possible la **responsabilité** et l'**imputabilité** des élus. De plus, le mode de scrutin doit éviter une trop grande complexité et témoigner d'une adéquate **simplicité**.

À la lumière de ces biens politiques fondamentaux que doit servir le mode de scrutin, comme l'ensemble des institutions politiques, le mémoire examine les effets usuellement observés des deux modèles fondamentaux de modes de scrutin : le scrutin uninominal à un tour, tel que pratique au Québec, et la représentation proportionnelle, laquelle, pour fins de discussion, est considérée selon le mode intégral. Le mémoire constate que le mode de scrutin en vigueur actuellement au Québec, qui favorise nettement le bipartisme, répond bien aux attentes d'efficacité gouvernementale et de responsabilité et d'imputabilité des élus, mais qu'il laisse à désirer en termes de représentativité. La représentation proportionnelle, qui conduit le plus souvent au multipartisme rigide, est particulièrement efficace en termes de représentativité des divers courants d'opinion politique; cependant, l'expérience vécue dans d'autres pays montre que la représentation proportionnelle peut être très problématique en termes tant d'efficacité gouvernementale que de responsabilité et d'imputabilité des élus.

Le mémoire recommande que le Québec, tout en conservant le mode de scrutin uninominal à un tour, le bonifie en introduisant une mesure de représentation proportionnelle qui choisirait entre 20 et 25 % des députés, afin d'assurer une plus fidèle représentation des divers courants d'opinion politique. L'introduction de la représentation proportionnelle dans le mode de scrutin devrait être approuvée par un référendum mené selon la loi actuellement en vigueur. Toutefois, il y aurait lieu de prévoir, entre l'adoption de la question par l'Assemblée nationale et la campagne référendaire proprement dite, une période d'information non-partisane de 90 jours sur les caractéristiques techniques du mode de scrutin modifié par l'introduction d'une mesure de représentation proportionnelle. Le mandat de réaliser cette information devrait être confié au Directeur général des élections. Enfin, le mémoire recommande que d'éventuelles décisions concernant le mode de scrutin soient prises en harmonie avec des décisions pouvant résulter des travaux des États généraux en cours sur la gouverne démocratique du Québec.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. Paramètres pour la réflexion : des biens politiques fondamentaux	2
II. Le mode de scrutin	5
II.1 Le scrutin uninominal majoritaire à un tour	5
II.2 La représentation proportionnelle	8
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	12

INTRODUCTION

1. Le présent mémoire constitue une contribution à la démarche de réflexion entreprise par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec suite à l'adoption, par cette dernière, le 19 décembre 2001, d'un mandat d'initiative sur la question de la réforme du mode de scrutin en vigueur au Québec.

2. La démarche entreprise par la Commission est assurément heureuse à plus d'un égard. D'une part, il est opportun d'examiner le mode de scrutin qui constitue un élément fondamental du régime politique démocratique. Cela est d'autant plus justifié que le mode de scrutin en vigueur au Québec, s'il a donné des résultats généralement satisfaisants si on le considère en longue période, comporte néanmoins des difficultés qui invitent à réfléchir. D'autre part, il est approprié qu'une réflexion sur le mode de scrutin permette aux simples citoyens de faire valoir leurs opinions. La question est fondamentale et mérite d'être considérée non seulement par les parlementaires et les spécialistes, mais aussi par les électeurs et les électrices qui constituent la source de légitimité des institutions politiques. Enfin, il y a longtemps que l'on discute de ces questions. Des personnes, des groupes, des partis politiques ont souvent évoqué l'opportunité de modifier le mode de scrutin et soumis des propositions à ce sujet. L'initiative de la Commission parlementaire permet d'entreprendre un débat de société structuré susceptible d'intéresser un grand nombre d'intervenants et de conduire à des résultats tangibles.

3. La démarche entreprise par la Commission est toutefois grevée d'un problème dont il faut être conscient. Nonobstant le fait que le mandat d'initiative ait été approuvée à l'unanimité des membres de la Commission et dès le 19 décembre 2001, en termes pratiques les travaux de la Commission ne débiteront que le 29 novembre 2002, soit alors que le mandat de l'actuelle Assemblée nationale entre dans sa cinquième et dernière année et que le Québec est beaucoup plus proche des prochaines que des dernières élections générales. Qu'on le veuille ou non, la société québécoise est entrée en mode pré-électoral. Cela rend plus difficile une réflexion sereine sur le mode de scrutin, aucun parti politique ne pouvant détacher totalement sa réflexion sur le mode de scrutin de ses préoccupations électorales, lesquelles sont par ailleurs légitimes. Il faut donc être très attentif à cette situation de fait. Il faut surtout ne pas abréger indûment ou court-circuiter une réflexion approfondie sous prétexte que les échéances électorales approchent à grands pas. Le choix d'un mode de scrutin est une décision fondamentale et fondatrice dans un régime politique qui se veut démocratique. Il s'impose de prendre tout le temps voulu, d'une part, pour examiner à fond les enjeux et, d'autre part, pour développer le large consensus nécessaire à la légitimité d'éventuels changements importants au mode de scrutin en vigueur depuis plus d'un siècle au Québec.

4. Le présent mémoire comporte trois parties. La première partie vise à identifier un certain nombre de paramètres devant guider la réflexion sur la question du mode de scrutin, paramètres permettant d'identifier les biens politiques fondamentaux que devrait servir le mode de scrutin. La deuxième partie examine, au plan des principes pour l'essentiel, les mérites respectifs des deux types fondamentaux de modes de scrutin, le scrutin uninominal majoritaire et la représentation proportionnelle. La troisième partie conclut et formule des recommandations.

5. Les opinions exprimées par le présent mémoire sont strictement celles de son signataire et n'engagent que sa propre responsabilité. La référence à l'Université du Québec à Montréal et à son département de science politique n'est utilisée que pour fins d'identification professionnelle de son signataire.

I. PARAMÈTRES POUR LA RÉFLEXION : DES BIENS POLITIQUES FONDAMENTAUX

6. Quels biens politiques fondamentaux le mode de scrutin en vigueur dans une société doit-il servir ? Cette question est incontournable et doit précéder, pour l'éclairer, toute réflexion sur une éventuelle réforme du mode de scrutin en vigueur au Québec.

7. Il est tentant de répondre en premier lieu qu'un mode de scrutin doit favoriser la participation la plus élevée des électeurs et des électrices aux élections générales. Cette dimension de la problématique du mode de scrutin est assurément importante et mérite une sérieuse considération. Il est vrai, à titre d'illustration du phénomène, que la proportion des citoyens exerçant effectivement leur droit de vote, lors des élections générales au Québec, tend à décroître. Cependant, le phénomène affecte aussi plusieurs autres pays dont la ferveur démocratique des citoyens est au moins comparable à celle de la population québécoise. Ainsi, le Canada, la Grande Bretagne, la France (comme on l'a vu en particulier aux présidentielles de 2002) connaissent une baisse tendancielle de la participation aux élections générales. Il n'est pas évident que cela soit dû aux seules particularités du mode de scrutin. Cela peut tenir à d'autres facteurs sociologiques dont le renouvellement des générations, la remise en cause du projet de société d'inspiration marxiste ou socialiste, l'unanimité idéologique qui a gagné l'Occident depuis l'effondrement de l'URSS, etc. Le « décrochage » politique d'une proportion croissante de citoyens, dans les démocraties occidentales, est un phénomène d'une grande complexité dont l'explication ne se trouve pas totalement dans les caractéristiques des institutions politiques ou du mode de scrutin. Le degré d'intégration des individus à la société, tout comme la conjoncture politique à un moment donné, peuvent influencer considérablement sur la participation électorale. Ainsi, au référendum de 1995, la participation électorale a dépassé 90 %, ce qui est exceptionnel. Il sera aussi intéressant d'observer le taux de participation électorale aux prochaines élections générales du Québec. La montée d'un nouveau parti politique bousculant les deux partis établis et promettant un changement considérable de personnel et de programme politiques pourra attirer aux urnes des citoyens traditionnellement ou conjoncturellement abstentionnistes. Les États-Unis, eux-mêmes, dont certains envient le régime politique, offrent l'un des plus mauvais dossiers de participation électorale, dans l'ensemble des démocraties occidentales. En effet, depuis un demi-siècle, la participation électorale lors des élections présidentielles quadriennales avoisine à peine 50 %. Lors des « mid-term élections », c'est -à-dire les élections survenant à mi-mandat présidentiel et devant renouveler les 435 représentants et un tiers des sénateurs, la participation électorale oscille entre 35 % et 40 %. Même la perspective de voter *directement* pour choisir le président laisse indifférent un électeur américain sur deux. En conséquence de ces observations, la prudence dans les conclusions est nécessaire : un changement en profondeur du mode de scrutin ne garantit pas de soi une implication accrue des citoyens comme l'écrivait récemment le politologue Louis Massicotte : « la participation est en baisse dans presque toutes les démocraties depuis dix ans, quel que soit le mode de scrutin en vigueur. De toute évidence, aucun système

électoral ne constitue une panacée en ce domaine »¹. Si le mode de scrutin comme tel ne commande pas directement le taux de participation électorale, il ne faut tout de même pas qu'il le décourage par une trop grande complexité ou par les effets politiques potentiels qui peuvent en résulter. Cela nous conduit à la considération des biens politiques fondamentaux que doit servir le mode de scrutin.

8. Le présent mémoire soumet que la réflexion et l'appréciation des divers arrangements possibles du mode de scrutin doivent chercher à atteindre le meilleur équilibre possible entre certains biens politiques fondamentaux. Pris un à un, ces biens politiques sont tous désirables en eux-mêmes. Cependant, le nœud du problème est de savoir les équilibrer. Car, si l'on privilégie trop absolument l'un de ces biens politiques, on risque de compromettre les autres. Il en va de même, à titre d'illustration, des valeurs sociales transcendantes que sont la liberté et les droits individuels. Ni la liberté, ni les droits de la personne ne sont absolus ou illimités. Comme le dit la *Charte des droits et libertés de la personne*, « les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice » (art. 9.1). Il faut traiter de la même façon les biens politiques que doivent servir les institutions politiques en général et le mode de scrutin en particulier : on doit les poursuivre tous, mais en aménageant un équilibre qui évite que le soin excessif consenti à l'un de ces biens ne compromette la réalisation des autres.

9. Des institutions politiques démocratiques, en particulier le mode de scrutin, doivent équilibrer le mieux possible trois biens politiques fondamentaux également désirables et nécessaires. L'ordre dans lequel sont ci-après présentés les biens politiques ne constitue pas une hiérarchie ; *ces biens sont également souhaitables ; leur équilibre est essentiel*. L'ordre adopté suit le processus politique qui va du choix des gouvernements par les citoyens à l'exercice du pouvoir et au verdict que portent périodiquement les citoyens quant à la façon dont ils ont été gouvernés.

10. La *représentativité* : un système politique, notamment par son mode de scrutin, doit être aussi représentatif que possible de la société qu'il gouverne, des choix et des volontés de l'électorat et de sa composition, des diverses tendances de l'opinion. Il n'est ni sain ni démocratique que des groupes sociaux ou des courants de pensée se perçoivent comme méthodiquement privés d'une représentation dans les institutions politiques qui reflète leur place réelle dans la société. Un sentiment selon lequel la représentativité fait défaut à un système politique peut avoir un effet inhibiteur pour la participation des citoyens. Ceux qui pensent que le système ne leur accorde pas une représentation adéquate auront tendance soit à « décrocher » politiquement, soit à chercher des moyens différents pour exprimer leurs doléances et leurs attentes, moyens pouvant aller, à la limite, jusqu'à l'insurrection violente contre le régime en place. La représentativité intéresse aussi bien la réflexion sur le mode de scrutin que celle sur le système politique comme tel.

¹ MASSICOTTE Louis, « Quelques aspects méconnus du système électoral allemand », *Le Devoir*, 26 septembre 2002, p. A7. Voir aussi : Michel LÉVESQUE, « De quoi parle-t-on ? Il est un peu naïf de penser que changer de mode de scrutin pourrait augmenter la participation électorale ». *Le Devoir*, 8 novembre 2002, p. A9.

11. L'*efficacité* : un système politique doit permettre la mise en place d'un gouvernement capable de gérer les affaires de la nation et de s'attaquer aux problèmes de la collectivité. Les institutions politiques doivent être organisées de manière telle que le gouvernement élu au suffrage libre puisse mettre en application son programme électoral sans être indéfiniment paralysé par l'opposition. Sinon, on frustre la volonté exprimée par l'électorat et on laisse triompher des intérêts particuliers. L'absence d'un gouvernement raisonnablement efficace n'est pas davantage démocratique qu'un gouvernement abusif et autoritaire. Ici encore, le sentiment que le gouvernement est inefficace, non pas par les carences de ceux qui le composent, mais par des vices inhérents à l'organisation même du système politique, n'est de nature ni à prévenir l'indifférence des citoyens, ni à les protéger contre un cynisme croissant à l'égard des institutions politiques.

12. L'*imputabilité* et la *responsabilité* : un système politique doit être conçu de manière à rendre le gouvernement et le parlement imputables et responsables de leur action (ou de leur inaction) devant la population. L'électorat doit pouvoir identifier clairement les responsables de l'action (ou de l'inaction) du gouvernement en place et lui réitérer ou lui refuser sa confiance. Il ne faut surtout pas que le gouvernement en place puisse justifier un maigre dossier en n'invoquant que l'obstruction de l'opposition. Un sentiment répandu selon lequel l'électorat ne peut sanctionner efficacement un gouvernement et un parlement sortants, par exemple en raison de la complexité du mode de scrutin, aurait un effet dissuasif sur la participation électorale. Par ailleurs un contexte où la constitution impose une limite au nombre de mandats électifs que l'on peut obtenir, en privant l'élu de la motivation que représente la possibilité d'être réélu pour un nouveau mandat, pourrait avoir pour conséquence, chez l'élu, une moindre sensibilité aux attentes de l'électorat et, dans l'électorat, le sentiment que l'on ne peut sanctionner un élu insatisfaisant (à moins que l'on n'introduise le mécanisme de certains États américains permettant le « recall » ou la révocation du mandat d'un élu).

13. Ces trois biens politiques sont également nécessaires pour le bien de la collectivité, pour la santé du corps politique et pour la vitalité de la démocratie. Mais, ils sont difficiles à équilibrer. Rechercher trop avidement ou trop exclusivement l'un de ces biens risque de compromettre les deux autres. C'est à la lumière de ces biens politiques essentiels que ce mémoire appréciera la question du mode de scrutin. Les biens politiques fondamentaux que l'on vient d'identifier intéressent évidemment l'ensemble des institutions politiques, par delà le seul mode de scrutin. Mais celui-ci est directement interpellé par les biens politiques car il constitue un rouage central du fonctionnement de l'ensemble des institutions politiques.

14. Dans l'examen des divers modes de scrutin imaginables, une autre variable mérite d'être prise en considération : *le degré de complexité*. Les différents modes de scrutin développés depuis la généralisation de l'élection comme méthode de choix des gouvernants se caractérisent par un degré variable de complexité. Si l'objectif est toujours d'enregistrer et de traduire le plus fidèlement possible les choix différents de l'électorat, les moyens employés à cette fin peuvent parfois devenir très compliqués et très frustrants pour l'électeur moyen. Ainsi un scrutin à deux niveaux comme celui utilisé pour l'élection du président des États-Unis (électeurs individuels et Collège électoral) peut, comme en 2000, donner des résultats insatisfaisants en regard du choix majoritaire de l'électorat. Ainsi encore des méthodes préférentielles peuvent rendre plus complexe le choix de l'électeur. Il y a donc lieu, dans l'appréciation de changements au mode de

scrutin, de privilégier la simplicité qui s'harmonise le mieux avec les biens politiques fondamentaux.

II. LE MODE DE SCRUTIN

15. Il existe, dans les pays occidentaux, une variété impressionnante de modes de scrutin. Mais, essentiellement, deux grands modèles de base doivent être considérés : le scrutin uninominal majoritaire à un tour, celui en vigueur au Québec, et la représentation proportionnelle plus ou moins intégrale. Chaque mode de scrutin a un impact sur le système des partis politiques, sur la composition et la dynamique des institutions et sur la vie politique en général. Chaque mode de scrutin compose à sa manière propre avec les biens politiques fondamentaux. C'est ce qu'il faut maintenant considérer.

II.1 Le scrutin uninominal majoritaire à un tour

16. Le mode de scrutin actuellement en vigueur au Québec comporte d'évidentes limites ou des défauts certains :

- sous-représentation parlementaire chronique de fragments parfois significatifs de la société, par exemple la partie de l'électorat qui a appuyé l'Action démocratique aux élections de 1998 ou les partisans du Parti Québécois aux élections de 1970 et 1973 ;
- sur-représentation du parti majoritaire qui gagne au parlement une proportion de sièges le plus souvent très supérieure à son pourcentage de votes ;
- possibilité d'une majorité parlementaire pour le parti arrivant deuxième au scrutin populaire (comme en 1966 et en 1998) ;
- bipartisme rigide où un nouveau parti ne peut faire sa place qu'en évinçant un des deux partis dominants, ce qui est très difficile mais qui n'est pas impossible (le PQ a fait disparaître l'Union nationale pendant les années 1970 comme le Reform Party, puis l'Alliance canadienne, ont pris la place des Conservateurs avec les élections fédérales de 1993).

Par ailleurs, tout mode de scrutin a des conséquences prévisibles sur le nombre et l'organisation des partis politiques. Ainsi, le système actuel du Québec favorise résolument *un bipartisme rigide*, comme dans d'autres pays qui l'utilisent. Mais, en introduisant un deuxième tour dans un scrutin uninominal majoritaire, on encouragerait l'apparition d'un multipartisme souple, incitant les partis à réaliser des alliances par voie de désistement en vue du deuxième tour (comme en France). Il est donc très important de ne jamais perdre de vue que le mode de scrutin et le système des partis politiques dans un régime politique sont interdépendants et que tout changement majeur du mode de scrutin entraîne des changements dans les partis politiques. Par ailleurs, il est très instructif de constater que les partis politiques minoritaires ou en émergence, qui souffrent du mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour et qui préconisent des formes variées de représentation proportionnelle, ne se précipitent pas dans les réformes du mode de scrutin lorsqu'enfin la fortune électorale leur sourit et qu'ils parviennent au pouvoir comme gouvernement majoritaire. Ainsi, le Parti Québécois a inscrit à son programme, dès le début des années 1970, une mesure de représentation proportionnelle. Mais, en quatre mandats et plus de quinze ans de pouvoir, il n'a pas encore mis la réforme en œuvre. Cela donne à réfléchir.

17. Le mode de scrutin actuellement en vigueur au Québec, s'il comporte des défauts, témoigne aussi d'un certain nombre d'avantages. Ces avantages contribuent à servir les biens politiques fondamentaux. Les avantages majeurs concernent tant la représentativité (malgré des carences déjà évoquées à ce titre) que l'efficacité et l'imputabilité. De même, le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour influence la nature et les caractéristiques des partis politiques et ces effets ne sont pas nécessairement négatifs.

18. Au plan de la représentativité, le scrutin uninominal majoritaire à un tour a pour effet d'établir un lien direct et territorial entre le député individuel et l'électorat. Celui-ci sait très bien pour qui il vote tant à l'échelle du comté qu'à l'échelle nationale. Il se peut que des candidats de statut national soient battus à l'échelle locale ; il se peut aussi que le vote privilégie les considérations nationales aux dépens des personnalités en lice à l'échelon local. Mais le citoyen sait qui est son élu local et il peut le retracer en cas de besoin. Élu sur une base locale, le député est contraint de toujours se préoccuper des enjeux locaux et des impacts locaux des débats nationaux ; sinon, il risque la défaite qui peut lui advenir localement, nonobstant le succès éventuel de son parti à l'échelle nationale.

Compte tenu de la base locale de l'élection, les partis sont aussi contraints de faire appel à des candidats qui peuvent témoigner d'un *enracinement* local. Ceci limite, sans le rendre impossible, le « parachutage » de candidats de prestige sans attaches locales. En fondant le pouvoir national des partis sur une base locale, le scrutin uninominal majoritaire impose aux partis de prendre en compte les problématiques propres aux régions. S'il est important de se préoccuper du pouvoir des régions face à la centralisation du système politique, dans cette perspective, il y a tout lieu de valoriser l'enracinement des députés dans leur localité qu'impose le mode de scrutin actuel. En contrepartie, affaiblir ce lien direct entre l'élu et l'électorat, sur une base locale, n'apparaît pas à l'évidence comme une façon très habile de renforcer les régions. En fait, on pourrait même envisager la création, au sein de l'Assemblée nationale, de comités parlementaires rassemblant les élus région par région pour leur donner une occasion et un cadre pour débattre des problèmes de leur région et de l'adaptation des politiques nationales à ces régions. Enfin, on peut signaler que, face à un État bureaucratisé, à une fonction publique complexe et anonyme, le député élu sur une base locale, connaissant ses électeurs et, surtout, étant bien connu d'eux, peut jouer un rôle irremplaçable de porte-parole des citoyens vis-à-vis l'administration publique et aussi de défenseur de leurs intérêts. Il y a lieu de peser soigneusement les impacts de réformes du mode de scrutin pouvant réduire les bénéfices que procure le lien direct et territorial entre le député et ses électeurs.

19. En favorisant le bipartisme, le mode de scrutin actuel du Québec force les partis politiques aspirant au pouvoir à rechercher l'élargissement de l'appui que leur donnent les diverses composantes de l'électorat. Cela exige des partis d'être attentif aux besoins et aux intérêts des divers groupes sociaux, notamment ceux qui ne font pas partie de la base électorale naturelle d'un parti. Cela pousse les partis à faire les arbitrages nécessaires pour établir un programme qui suscite l'adhésion d'une proportion importante de l'électorat. De même, les partis doivent inclure dans leurs rangs des candidats représentant les diverses composantes de l'électorat. Certains reprochent au bipartisme de forcer les partis politiques à converger inexorablement vers un centre politique où il serait de plus en plus difficile de distinguer entre les programmes de gouvernement. Dans cet esprit, on pointe souvent du doigt le système bipartite des États-Unis où

Démocrates et Républicains seraient comme des jumeaux politiques, par opposition à des systèmes où le multipartisme offrirait de vraies alternatives aux électeurs. De telles perceptions appellent un certain nombre de commentaires. Ainsi, même dans un système aussi brutalement bipartite que celui des États-Unis, où les deux partis doivent élargir leur électorat pour parvenir à la victoire électorale, puisque ni les Démocrates ni les Républicains ne sont naturellement majoritaires, il y a de très nettes démarcations idéologiques et de programmes électoraux entre Républicains et Démocrates, lesquelles s'ajoutent à des démarcations des bases de chaque parti dans l'électorat. Les orientations imprimées à l'action gouvernementale par les administrations républicaines des présidents Nixon, Reagan, Bush père et Bush fils se distinguent significativement de celles des administrations démocrates des présidents Kennedy, Johnson, Carter et Clinton. Certes, dans le contexte propre aux États-Unis, il y a des zones importantes de convergence entre les deux partis. Mais, sur une large gamme d'enjeux – allant de questions morales, comme l'avortement ou la religion dans la vie publique, au rôle régulateur de l'État dans l'économie ou les relations entre groupes sociaux dans la nation – Démocrates et Républicains ont des idéologies et des programmes forts distincts. Au Québec, il y a évidemment entre les deux partis dominants une opposition fondamentale sur la question constitutionnelle mais aussi des distinctions significatives entre eux sur un certain nombre de questions d'action étatique. Ainsi, si le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour impose le bipartisme, des différences appréciables subsistent entre les partis. Mais, il faut ajouter que, si chaque parti doit s'efforcer d'élargir son électorat, il ne peut le faire que dans certaines limites, faute de quoi il risque de s'aliéner son électorat de base. Ainsi, le Parti Québécois, s'il dilue trop son option souverainiste, s'expose à la démobilisation de son électorat le plus fidèle ; pareillement, le nationalisme québécois dont est capable le Parti Libéral est freiné par la nécessité de conserver son électorat anglophone et allophone. Le bipartisme encouragé par le mode de scrutin comporte aussi un mécanisme régulateur. Quand la démarcation entre les partis tend à s'estomper, quand surgit un problème majeur auquel les partis dominants apparaissent peu sensibles, quand l'un des deux partis semble n'être plus une alternative crédible au parti au pouvoir, la voie est ouverte pour un nouveau parti et le système se prête à des réalignements politiques majeurs. L'émergence de l'Union nationale dans les années 1930, du Parti Québécois dans les années 1970 et de l'Action Démocratique, si les élections partielles et les sondages de 2002 annoncent une tendance durable, illustrent ce mécanisme régulateur. Aux États-Unis, les candidatures indépendantes ou de tiers-parti à la présidence ont souvent été à la fois l'expression d'une insatisfaction profonde d'une partie de l'électorat à l'égard des partis dominants et l'occasion pour l'un ou l'autre de ces derniers de reformuler son discours pour prendre en compte cette insatisfaction. Aussi, s'il favorise le bipartisme et fait la vie dure aux tiers-partis, le mode de scrutin actuel n'interdit pas les réalignements politiques majeurs et force les partis dominants à élargir leur base électorale sans compromettre l'appui de leur électorat naturel.

20. Enfin, le scrutin uninominal majoritaire à un tour conduit le plus souvent à une claire majorité parlementaire, ce qui donne à l'équipe gagnante les moyens de gouverner et d'appliquer son programme pendant un mandat de quatre à cinq ans. Cela répond à l'impératif de l'*efficacité* que la population est en droit d'obtenir de ses élus. En même temps, cela favorise l'*imputabilité* et la *responsabilité* du gouvernement devant l'électorat. Un gouvernement majoritaire ne peut indéfiniment invoquer l'obstruction de l'opposition pour expliquer son inaction ni se laver les mains de ses choix et des actions qu'il a arrêtées en s'appuyant sur sa majorité parlementaire. D'ailleurs, l'électorat ne s'y trompe pas : quand il en a assez d'un gouvernement, il sait comment

le congédier, et ne s'en prive pas en portant au pouvoir l'opposition parlementaire. Les expériences de gouvernement minoritaire n'ont pas été très fréquentes au Canada et elles ont été l'occasion pour des partis représentant une partie au total limitée de l'électorat d'exercer une influence inespérée sur l'action gouvernementale. Mais, on peut se demander si une conjoncture qui accroît ainsi de façon parfois disproportionnée l'influence d'une fraction très minoritaire de l'électorat constitue un grand avantage démocratique. On y reviendra dans la discussion des effets de la représentation proportionnelle. La faiblesse excessive du gouvernement au pouvoir, s'il est en situation minoritaire, n'est pas automatiquement un gain pour la démocratie. Un mode de scrutin qui conduit à multiplier les gouvernements minoritaires éloigne le régime politique de l'efficacité et de l'imputabilité du gouvernement en place. L'affaiblissement du gouvernement peut avoir pour conséquence l'accroissement excessif des pouvoirs privés dans la société, ce qui n'est pas automatiquement à l'avantage de la majorité de la population. Pour une société comme le Québec, distincte par sa langue et sa culture dans l'environnement nord-américain et attachée aussi à certains modes d'organisation collective où l'action de l'État joue, depuis près d'un demi-siècle, un rôle plus important, la perspective de gouvernements minoritaires fréquents n'apparaît pas nécessairement comme un bienfait. Et, par delà les considérations tenant à l'identité propre du Québec, subsisterait la question de l'imputabilité du gouvernement. Le principe de l'imputabilité est indissociable de la démocratie.

21. Les considérations qui précèdent donnent à penser que, si le système de scrutin uninominal majoritaire à un tour comporte des inconvénients, il comporte aussi des avantages importants. Certaines conjonctures précises, dans le temps, peuvent mettre plus crûment en lumière ses inconvénients. Ainsi, à chaque fois qu'émerge de façon significative, dans le cadre bipartite, un tiers-parti renouvelant le discours politique, proposant une alternative claire à l'action gouvernementale, les difficultés inhérentes au mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour et la misère qu'il inflige aux tiers-partis et à leur électorat ressortent avec brutalité. Cependant, il y a lieu d'apprécier comment, en *longue période*, ce mode de scrutin a réussi à servir la représentativité, l'efficacité et l'imputabilité du gouvernement. Un examen, dans cette perspective de longue durée, impose une prudence certaine dans les conclusions. Pour y voir plus clair, il faut maintenant examiner les alternatives possibles.

II.2 *La représentation proportionnelle*

22. Il existe des alternatives au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Sans entrer ici dans des discussions extrêmement techniques, on peut, par exemple, évoquer le scrutin à deux tours qui modifie significativement les choses, ne serait-ce qu'en encourageant un multipartisme souple se prêtant à des accommodements, entre partis appartenant à des univers idéologiques apparentés en vue de favoriser l'élection, au second tour, d'un candidat moins insupportable que celui qui représente l'univers idéologique opposé. On peut aussi évoquer un système mixte où une partie des députés est élue selon le scrutin uninominal majoritaire à un tour et une autre, selon la méthode de la représentation proportionnelle. Il convient donc d'examiner celle-ci. Pour les seules fins de l'analyse et pour bien mesurer aussi complètement que possible les implications de la représentation proportionnelle, on l'examinera selon le modèle intégral, même s'il n'est guère pratiqué à l'état pur.

23. L'avantage inhérent et intrinsèque à la représentation proportionnelle est d'assurer une très fidèle représentation à toutes les nuances de l'opinion de l'électorat et donc à toutes les minorités.

Dans ce système, en principe, le pourcentage des sièges de députés alloué à chaque parti correspond exactement au pourcentage du vote populaire reçu par chaque parti. Plus le modèle est appliqué intégralement, plus la correspondance est fidèle. Évidemment, des distorsions minimales peuvent subsister parce que l'on ne peut fractionner les êtres humains que sont les députés pour épouser sans divergence les fractions de pourcentage obtenues par les partis. On peut aussi provoquer des distorsions en refusant des sièges de députés à de très petits partis dont le nombre de votes, à l'échelle nationale, est inférieur à un minimum établi par la constitution ou la loi électorale. Mais, alors que le « péché originel » du scrutin uninominal majoritaire à un tour est d'entraîner des distorsions parfois considérables entre le vote populaire et le nombre de sièges de députés obtenus par les partis, l'effet naturel de la représentation proportionnelle est de combattre systématiquement ces distorsions, au risque évidemment de certaines conséquences indésirables. Par ailleurs, il arrive souvent, dans le scrutin uninominal majoritaire à un tour, que des membres éminents d'un parti politique – candidats-vedettes, ministres, chef de parti, voire un premier ministre sortant lui-même – subissent l'humiliation d'une défaite personnelle dans leur comté alors que leur formation politique triomphe à l'échelle nationale. Cela se produit rarement dans la représentation proportionnelle où chaque parti dresse une liste ordonnée des candidats qu'il veut voir siéger au parlement ; les « vedettes » d'un parti perdent leur mandat parlementaire soit parce que la proportion du vote reçu par le parti chute dramatiquement, soit parce que ces personnes auront été « rétrogradées » sur la liste ordonnée dressée par leur parti.

24. Pour fins de discussion, on définira comme suit le modèle intégral de scrutin selon le principe de la représentation proportionnelle intégrale. Le pays entier constitue une seule circonscription électorale. L'électeur vote pour une formation politique. Chaque formation politique dresse une liste ordonnée de candidats, le chef du parti occupant la première place et les autres candidats se distribuant de la deuxième à la dernière place sur la liste selon l'importance respective de chacun dans la hiérarchie ou les préférences du parti. Les listes des partis comptent en principe autant de noms qu'il y a de sièges parlementaires à combler. Une fois connus les résultats du scrutin populaire, chaque parti se voit attribuer une proportion, correspondant à son pourcentage du vote populaire, des sièges de députés qui correspond à son pourcentage du vote populaire. Ces sièges sont attribués aux candidats figurant sur la liste selon le nombre de sièges de députés alloués au parti. Le système peut se raffiner par l'établissement d'un mécanisme pour disposer des fractions de pourcentage ou par la fixation d'un pourcentage minimum de vote populaire pour obtenir des sièges parlementaires ou encore en permettant à l'électeur non seulement de voter pour un parti mais aussi de marquer des préférences parmi les candidats de ce parti ; on peut aussi diviser le pays en régions pour insérer une mesure de territorialité dans le scrutin ; mais, pour les fins de la présente discussion, il n'est pas nécessaire d'entrer dans ces détails. Ainsi définie, à l'état intégral, quels sont les impacts politiques du scrutin selon le principe de la représentation proportionnelle ?

25. La représentation proportionnelle intégrale a pour effet immédiat de faire disparaître le lien direct et territorial entre le député individuel et l'électorat. Élu au sein d'une liste partisane nationale, (même divisée selon un principe de régionalisation), le député est le représentant de son parti au parlement avant d'être le représentant d'un comté et de la population vivant dans ce comté ou d'une région.

Ainsi désignés, les députés seraient donc beaucoup moins forcés de se préoccuper des enjeux locaux et beaucoup plus impliqués dans les batailles internes aux partis pour se positionner le

plus haut possible dans la liste que les partis établissent des personnes susceptibles d'occuper les sièges parlementaires attribués à la proportionnelle. Il n'est pas évident que le citoyen moyen aurait autant l'écoute de ces députés qui devront leur siège plus à la performance nationale de leur parti et, surtout, plus à leur habilité à se bien positionner dans les cercles dirigeants de leur parti qu'à leur propre enracinement dans leur comté. La population serait-elle mieux servie par un système qui incite les partis et leurs élus à se concentrer plus sur les enjeux nationaux que sur les problèmes locaux puisque les députés n'auraient pas d'attaches territoriales précises ? Plutôt que d'être une émanation des communautés locales, les députés seraient d'abord et avant tout des hommes ou des femmes de parti. Ils deviendraient de plus en plus des « apparatchik », (terme décrivant ceux qui, dans les anciens États soviétiques, étaient des membres influents du parti communiste unique). Ils seraient plus des émissaires du parti auprès de l'électorat que des représentants de la population désignés par l'électorat sur des bases territoriales circonscrites et identifiées. Par ailleurs, il y a un certain paradoxe à envisager à la fois de revaloriser le rôle des députés et de les faire élire à la représentation proportionnelle. Dans le mode de scrutin actuellement pratiqué au Québec, le député, s'il bénéficie de la bienveillance des instances dirigeantes de son parti et de la caution de son chef, dispose aussi d'appuis politiques autonomes, d'une base politique personnelle locale. En effet, selon la pratique habituelle des partis politiques québécois, pour devenir député il faut obtenir un double mandat local. Normalement (exclusion faite des cas de « parachutage » de vedettes), l'aspirant doit d'abord conquérir l'investiture de son parti au sein de l'association locale de comté. Ensuite, il lui faut obtenir le plus grand nombre de votes dans le comté lors de l'élection. Titulaire de ce double mandat, le député dispose d'une légitimité dont la source est distincte des seules instances dirigeantes du parti. Il subit, assurément, la discipline du parti inhérente au système parlementaire. Cependant, il dispose d'une base locale de pouvoir et de légitimité pour exercer son autonomie, surtout quand les intérêts supérieurs de son comté sont en cause. En revanche, le député issu de la représentation proportionnelle doit son mandat d'abord à la faveur dont il jouit auprès des instances centrales de son parti ; ses assises locales et territoriales personnelles sont moins importantes. Cela ne favorise pas son autonomie. Le député élu au scrutin uninominal majoritaire à un tour peut résister à son parti en s'appuyant sur la base locale ; le député élu à la proportionnelle risque d'être rétrogradé ou même exclu de la liste de son parti s'il se montre rebelle. Il n'est donc pas évident que la revalorisation et le renforcement du rôle de député passent d'abord par la représentation proportionnelle. La représentativité est mieux servie au *plan national* par la représentation proportionnelle ; mais, au *plan local*, en regard d'électeurs concrets, des communautés de base, des régions, la représentation proportionnelle est moins directe et moins fidèle que la représentativité rendue possible par le scrutin uninominal majoritaire à un tour.

26. La représentation proportionnelle favorise, par sa nature même, la multiplicité de partis indépendants puisqu'elle vise à représenter au sein du parlement les diverses tendances politiques présentes dans l'électorat. Tous les pays ayant recouru à la représentation proportionnelle ont vécu le multipartisme à des degrés divers. Plus on tend vers la représentation proportionnelle pure et intégrale (où la répartition des sièges reflète exactement la répartition des votes), plus on encourage les partis à cibler étroitement leur programme électoral sur la défense d'intérêts particuliers et sur des clientèles limitées. *À la limite, cela conduit à transformer les partis en groupes de pression défendant sans souci de compromis des intérêts étroitement définis de groupes particuliers d'électeurs.* En garantissant, fût-ce conditionnellement à l'atteinte d'un pourcentage minimal de votes populaires, une représentation au parlement, la proportionnelle

dissuade les diverses tendances politiques de chercher à constituer, au prix de compromis sur les choix et les orientations de programme, des coalitions plus larges susceptibles, comme dans le scrutin uninominal, d'obtenir une majorité de sièges au parlement. Au contraire la proportionnelle encourage chaque tendance politique à affirmer de façon intransigeante son programme politique et à tenter sa chance auprès de l'électorat en sachant que son pourcentage de votes populaires, même faible, se traduira en sièges parlementaires. L'exacerbation de cette tendance inhérente à la représentation proportionnelle conduit à l'émiettement de la composition du parlement. Les partis peuvent donc prendre l'allure de groupes promouvant des intérêts très étroitement ciblés et représentant des fractions très minoritaires de l'électorat. Que les diverses tendances politiques qui sont présentes dans l'électorat soient bien représentées au parlement constitue un idéal en principe souhaitable. Mais, tout est dans le *dosage* de la représentation proportionnelle. La surreprésentation de groupes très minoritaires de l'électorat n'est pas davantage démocratique. Ainsi, en Israël, où se pratique la proportionnelle intégrale, de très petits partis disposent, par un ou deux députés, d'un pouvoir disproportionné au parlement lorsqu'ils sont nécessaires à la constitution d'une majorité parlementaire de gouvernement et peuvent imposer des revendications très minoritaires comme prix de leur soutien. Qu'une coalition majoritaire soit à la merci d'un groupuscule politique n'est pas particulièrement démocratique. Une trop grande dévotion à la représentativité compromet visiblement l'atteinte des deux autres biens politiques tout aussi désirables.

27. En effet, dans la mesure où elle produit le plus souvent des parlements sans parti majoritaire, la représentation proportionnelle entraîne des gouvernements minoritaires ou, en fait, des gouvernements de coalition. Les partis diluent leur programme, se livrent à toute espèce de compromis ou de jeux de coulisses pour conserver le pouvoir et se blâment réciproquement pour leur inaction. Dans ce cadre peuvent se retrouver premier ministre ou ministres influents des personnes qui ne sont pas le premier choix du plus grand nombre ou d'une proportion importante d'électeurs mais qui sont jugés les plus aptes à assurer une coalition gouvernementale. Les gouvernements se suivent selon des combinaisons partisans en constant réajustement. L'exemple de la IV^e République française ou de l'Italie d'après 1945, où la rotation rapide des gouvernements confinait à la caricature, l'a bien démontré. Le gouvernement ne brille pas par son efficacité ni par la cohérence et la continuité dans l'action. Il en résulte que la fonction publique détient le vrai pouvoir. Face à des gouvernements éphémères ou en rotation rapide, la fonction publique incarne la continuité ; face à des ministres qui passent, elle accumule l'expertise et peut peser d'un poids disproportionné sur les grands choix politiques. Les jeux parlementaires occupent les élus, l'animation de l'appareil gouvernemental et son orientation glissent vers les mains des hauts fonctionnaires. La démocratie n'y trouve guère son compte. Par ailleurs, en l'absence d'une majorité parlementaire, entre les choix électoraux des citoyens et l'attribution éventuelle des postes ministériels par le parlement s'introduisent toutes les combines auxquelles peuvent se livrer les partis en quête d'une coalition gouvernementale ; cela impose des distorsions de la volonté de l'électorat qui sont à tout le moins aussi problématiques que les distorsions dues au scrutin uninominal majoritaire à un tour et qui s'alourdissent, en plus, d'une incertaine efficacité des gouvernements de coalition. Ceux qui dénoncent l'esprit de parti auront du pain sur la planche face à un parlement où foisonnent les partis politiques multiples nourris par le système de représentation proportionnelle. Ce système confère de plus un pouvoir considérable aux appareils dirigeants des partis, ceux qui s'emploient à fabriquer les gouvernements de coalition.

Et, quand vient le moment de juger le gouvernement et le parlement sortants, l'identification des responsables et l'exercice de l'imputabilité deviennent beaucoup plus compliqués pour l'électorat : qui faut-il blâmer du gouvernement minoritaire ou de coalition ou de l'opposition éclatée ? Cela ne peut qu'encourager le cynisme ou l'indifférence des citoyens en regard de leur capacité de contrôler le gouvernement.

28. Cette analyse illustre que le scrutin selon le modèle de la représentation proportionnelle intégrale fait pencher la balance de façon rapidement déséquilibrée en faveur de la représentativité aux dépens tant de l'efficacité que de la responsabilité et de l'imputabilité gouvernementales. Cela explique pourquoi la représentation proportionnelle intégrale est fort peu pratiquée. Plusieurs pays optent, en fait, pour un système mixte où une partie des députés sont élus à la proportionnelle et une autre, au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Souvent, dans ce cas, chaque mode de scrutin élit la moitié des députés. Ce compromis est très significatif : il démontre à la fois que le scrutin uninominal majoritaire n'a pas que des vices et que la proportionnelle n'a pas que des vertus. Le compromis illustre aussi que le bien politique de la représentativité ne doit pas mettre en péril les biens politiques de l'efficacité et de l'imputabilité gouvernementales. Le compromis montre encore que choisir un mode de scrutin plutôt qu'un autre ne conduit jamais à une vallée de roses ; pour combattre les défauts d'un système, il faut se résigner aux défauts de l'autre. Donc, la mesure dans laquelle on recourt à la représentation proportionnelle est critique. En cette matière, il est opportun de conclure en citant un dicton bien connu de la population québécoise : « La modération a bien meilleur goût ».

III. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

29. Deux reproches peuvent être adressés au mode de scrutin pratiqué au Québec. En premier lieu, il a parfois accordé une majorité de sièges parlementaires au parti politique arrivant au second rang dans le suffrage populaire. Cela est récemment survenu en 1966 et en 1998. Cependant, le phénomène est très occasionnel si l'on considère une longue période historique et n'est pas arrivé plus souvent qu'aux États-Unis l'élection par le Collège électoral d'un président arrivant second au suffrage populaire, comme ce fut le cas en 2000. L'occurrence peu fréquente du phénomène n'entraîne pas une perte radicale de légitimité du processus électoral. Par ailleurs, si l'on prend le cas des élections québécoises de 1998, on constate que l'écart relativement mince de votes populaires entre le Parti Libéral et le Parti Québécois tient à la proportion très considérable de votes obtenus par le PLQ dans un nombre restreint de comtés géographiquement concentrés. En second lieu, le modèle de scrutin pratiqué au Québec ne donne généralement pas une représentation fidèle à des courants très minoritaires de l'opinion politique ; en d'autres termes, il fait la vie dure à ce qu'on appelle les « tiers-partis ». Cependant, périodiquement, le mode de scrutin a permis l'émergence de nouveaux partis et même leur accession au pouvoir, aux dépens de partis antérieurement dominants, par exemple pendant les années 1930 et 1970. En ce sens, le mode de scrutin suit l'évolution des courants politiques dans l'électorat. Il se peut que cela se fasse trop lentement, selon certains ; mais cela se fait. En contrepartie de ces deux reproches que l'on peut faire au scrutin uninominal majoritaire à un tour et qui réduisent sa fidélité au bien politique de la représentativité, ce mode de scrutin a particulièrement soigné deux biens politiques également essentiels, l'efficacité et l'imputabilité des élus. Il y a donc lieu d'être prudent quand on cherche à améliorer un système qui fonctionne raisonnablement bien.

30. La représentation proportionnelle – et plus elle est intégrale, plus les considérations qui suivent sont amplifiées – a pour grande vertu de servir avec une efficacité assurée la représentativité du système politique. Cependant, un certain nombre d'effets l'accompagnent : parlements sans majorité, élus sans base territoriale et locale, gouvernements de coalition faibles et instables, pouvoir considérable des états-majors des partis, etc. Plus elle est intégrale, plus la représentation proportionnelle éloigne l'atteinte des biens politiques de l'efficacité gouvernementale et de la responsabilité et de l'imputabilité des élus au seul bénéfice de la représentativité. En outre, rares sont les pays qui pratiquent la représentation proportionnelle intégrale. Le plus souvent, elle s'inscrit dans un mode de scrutin mixte. Ceci donne à réfléchir.

31. Le mode de scrutin actuellement en vigueur au Québec, quand on considère les choses sur une longue période historique, a bien servi l'efficacité des gouvernements (au moins dans le sens qu'ils ont eu la stabilité et les moyens parlementaires de mettre en oeuvre leur programme et leurs choix politiques) et la responsabilité et l'imputabilité des élus, l'électorat sachant clairement qui récompenser ou sanctionner. C'est sur le terrain de la représentativité que le mode de scrutin québécois s'est révélé le plus vulnérable à des critiques. Cela encourage à considérer le recours à des éléments de représentation proportionnelle. En conséquence, il est recommandé :

RECOMMANDATION 1

Que le Québec conserve le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour en le bonifiant par une mesure de représentation proportionnelle pour assurer une meilleure représentation parlementaire aux diverses tendances de l'électorat.

32. Il y a donc lieu de mettre en place un mode de scrutin mixte selon des modalités susceptibles de préserver le meilleur équilibre possible entre les trois biens politiques nécessaires. Il est ainsi recommandé :

RECOMMANDATION 2

Que la mise en application éventuelle, dans le mode de scrutin, du principe de la représentation proportionnelle, soit partielle et soit assujettie aux contraintes suivantes :

- (1) le mode de scrutin modifié doit préserver la règle générale de l'élection des députés sur une base locale et territoriale bien délimitée ;
- (2) la représentation proportionnelle doit servir à corriger les iniquités excessives imposées par le scrutin uninominal majoritaire à un tour à certaines parties de l'opinion publique ;
- (3) pour obtenir des sièges, un parti politique doit obtenir une proportion minimale déterminée du scrutin populaire ;
- (4) la mise en oeuvre de la représentation proportionnelle dans le mode de scrutin doit être précédée d'une démarche méthodique d'information et de formation de l'électorat.

La nécessité d'assurer, dans les institutions politiques, une représentativité aussi fidèle et équitable que possible aux divers courants politiques justifie l'introduction d'une mesure de représentation proportionnelle. Cependant, la mesure ainsi retenue ne doit pas mettre en péril l'efficacité gouvernementale ni la responsabilité et l'imputabilité des élus. C'est pourquoi il est recommandé d'envisager l'introduction d'une représentation proportionnelle limitée. Les

considérations qui suivent expliquent la nécessité d'une représentation proportionnelle qui soit limitée.

En théorie, la représentation proportionnelle peut être appliquée selon trois modalités : (1) tous les députés (ou une majorité d'entre eux) sont désignés selon la représentation proportionnelle ; (2) la moitié des députés sont désignés selon la représentation proportionnelle ; (3) une minorité de députés sont désignés selon la représentation proportionnelle.

La mise en œuvre de la représentation proportionnelle intégrale (ou même la désignation d'une majorité de députés selon ce mode de scrutin) comporte un ensemble d'inconvénients analysés dans le présent mémoire, qu'il n'est pas nécessaire de répéter ici. Ce n'est donc pas la modalité recommandée. La deuxième modalité comporte diverses difficultés potentielles. Ainsi, plus on privilégie le recours à la représentation proportionnelle, plus on met en péril les biens politiques de l'efficacité gouvernementale et de la responsabilité et de l'imputabilité des élus. Mais, la deuxième modalité comporte des difficultés supplémentaires. Pour la mettre en application, on pourrait tout simplement ajouter 125 députés élus à la proportionnelle aux 125 déjà élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Le Québec se retrouverait avec 250 députés pour une population de 7 millions d'habitants. Le Canada, pour une population quatre fois supérieures, en élit 301. Les États-Unis, avec près de 300 millions de citoyens, comptent 435 représentants et cent sénateurs. Ces données parlent par elles-mêmes. Pour conserver environ 125 députés dont la moitié seraient élus à la représentation proportionnelle, il faudrait accroître significativement la population des comtés où seraient élus des députés sur une base locale et territoriale. Compte tenu de la répartition de la population sur le territoire québécois, certains comtés atteindraient une dimension géographique démesurée, non seulement eu égard à la possibilité pour le député de le desservir physiquement, mais en regard de l'homogénéité et de l'identité socio-culturelles de telles aires géographiques. Sinon, il faudrait introduire des distorsions dans la représentation puisque, pour ramener la dimension géographique des comtés à une taille raisonnable, il serait nécessaire d'accepter un nombre d'électeurs significativement inférieur à la moyenne nationale souhaitable. Certains électeurs auraient ainsi un poids supérieur aux autres. Il résulte de ces considérations que seule la troisième modalité de représentation proportionnelle (une minorité de députés) permet d'équilibrer les diverses préoccupations tenant à la taille de la législature, à la taille géographique et démographique des comtés et à la valeur du rattachement local et territorial des élus.

Selon cette troisième modalité, la représentation proportionnelle jouerait précisément le rôle que l'on peut en espérer – c'est-à-dire corriger les inéquités excessives de représentation imposées par le mode de scrutin en place à des fractions minoritaires mais significatives de l'opinion publique – sans pour autant mettre en péril l'enracinement local et territorial de la grande majorité des députés non plus que la capacité d'action du gouvernement ou l'imputabilité effective des élus.

Dans l'hypothèse de la mise en œuvre de la troisième modalité de la représentation proportionnelle, on pourrait imaginer que de 20 à 25 % des députés seraient désignés par ce mode de scrutin. Les ajustements apportés à la représentation des divers courants d'opinion politique pourraient justifier une légère baisse du nombre de députés élus sur une base locale et territoriale pour éviter d'accroître indûment le nombre de parlementaires, fût-ce en augmentant un peu la taille géographique ou démographique des comtés actuels. La fixation d'un pourcentage minimal de votes au scrutin populaire comme condition d'obtention de députés désignés selon la

représentation proportionnelle permettrait à la fois d'éviter la multiplication des partis politiques et de faire place à des courants minoritaires mais néanmoins significatifs.

Dans ces conditions, l'introduction d'une mesure limitée de représentation proportionnelle apparaît comme la meilleure façon de conserver l'ensemble des avantages procurés par le mode de scrutin traditionnel du Québec, dont au premier chef la constitution de gouvernements disposant d'appuis parlementaires suffisants pour qu'ils puissent assumer leurs responsabilités et jouer leur rôle ainsi que l'imputabilité des élus, tout en corrigeant les carences de représentativité auxquels le scrutin uninominal majoritaire à un tour risque toujours de conduire.

33. Dans le document qu'elle a préparé pour la mise en œuvre de son mandat d'initiative, la Commission des institutions formule la question suivante : « Devrait-on consulter les citoyens par voie de référendum afin de choisir le mode de scrutin qui sera utilisé au Québec ? »². Deux autres modalités de décision sont aussi évoquées : une décision de l'Assemblée nationale par une majorité simple ou par une majorité des deux tiers. La question est certainement pertinente. Jamais, depuis l'introduction du parlementarisme au Québec en 1791, les citoyens n'ont-ils eu la possibilité de se prononcer directement, par voie référendaire, sur le mode de scrutin, pas plus, du reste, que sur l'ensemble des institutions politiques par lesquelles ils sont gouvernés. L'adoption de la législation électorale a toujours été la prérogative exclusive des parlementaires et à la majorité simple, ce qui a parfois donné lieu à des abus de la part du parti majoritaire. Or le mode de scrutin est une composante fondamentale et structurante du système politique car il est la source de la légitimité des élus et des gouvernants. Dans ces conditions, il y a lieu de procéder par voie référendaire pour la détermination du mode de scrutin. La voie référendaire présente plusieurs avantages. D'une part, elle confère au mode de scrutin des assises démocratiques impeccables : la population elle-même détermine directement comment seront choisis ceux qui gouverneront. D'autre part, le référendum permet une démarche d'information de la population qui a une vertu pédagogique irremplaçable. En troisième lieu, le recours au référendum, tant pour établir que pour modifier le mode de scrutin, met ce dernier à l'abri de transformations qui pourraient être imposées par une majorité parlementaire d'un parti agissant contre l'opposition de la minorité. En conséquence, il est recommandé :

RECOMMANDATION 3

Que les principes généraux du mode de scrutin pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire le scrutin uninominal à un tour complété par la représentation proportionnelle, soient déterminés par une Loi constitutionnelle approuvée par voie de référendum et ne pouvant être modifiée que par voie de référendum.

34. La modification éventuelle du mode de scrutin par l'introduction d'une mesure de représentation proportionnelle bouleversera de très anciennes habitudes politiques de la population québécoise. Par ailleurs, un mode de scrutin mixte comporte une complexité plus grande que le mode présentement en vigueur. Il est nécessaire de familiariser l'électorat avec les caractéristiques et les effets potentiels d'un nouveau mode de scrutin. La loi référendaire du Québec prévoit une campagne électorale au cours de laquelle les camps opposés en regard d'une

² Assemblée nationale du Québec, Commission des institutions, *La réforme du mode de scrutin au Québec* (version abrégée), octobre 2002, p. 11.

question peuvent faire valoir leurs arguments auprès des électeurs. Dans le cas d'un référendum sur le mode de scrutin, cette disposition s'appliquerait. Mais, il y a lieu d'envisager un mécanisme particulier de familiarisation de la population avec un nouveau mode de scrutin. Il est donc recommandé :

RECOMMANDATION 4

Que, advenant la tenue d'un référendum sur le mode de scrutin, le déroulement du processus référendaire comporte une étape supplémentaire s'insérant entre l'adoption de la question référendaire par l'Assemblée nationale et le début de la campagne référendaire ;

Que cette étape consiste en une campagne d'information non-partisane de 90 jours sur le mode de scrutin soumis à l'approbation référendaire ;

Que cette campagne d'information soit confiée au Directeur général des élections.

35. Le mandat d'initiative de la Commission des institutions se déroule parallèlement à une consultation menée dans le cadre des États généraux sur les institutions politiques du Québec. Ces États généraux s'intéressent aussi au mode de scrutin. Des décisions éventuelles sur le mode de scrutin devraient s'articuler avec des décisions éventuelles sur l'ensemble des institutions politiques. Dans ces conditions, il est recommandé ;

RECOMMANDATION 5

Que toute décision de réforme du mode de scrutin ne soit arrêtée qu'en rapport avec d'éventuelles décisions de réforme des institutions politiques.

Il faut s'assurer de la plus grande cohérence dans l'introduction de réformes majeures des institutions politiques québécoises. Tel est le sens de cette dernière recommandation.