

CI - 31 M  
C.G. - REFORME DU  
MODE DE SCRUTIN

**MÉMOIRE SUR LA RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN**

**PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS**

**PAR MICHEL FILION, DÉMOCRATE**

**QUÉBEC**

**NOVEMBRE 2002**

**L'auteur du mémoire.** Je suis un citoyen dont l'employeur actuel est le ministère des Finances du Québec. Je suis aussi avocat et l'auteur de quelques livres de droit, dont un livre sur le droit des associations et un autre sur la procédure d'assemblée.

Mon expérience en matière de politiques législatives m'a sensibilisé à l'amélioration du droit en vue d'une société plus juste. C'est une tâche complexe. Il est souvent difficile d'envisager tous les aspects d'un problème.

**La Commission des institutions.** Je vous félicite, vous les membres de la Commission des institutions, pour vous être donné un mandat d'initiative relativement à la réforme du mode de scrutin. Cette initiative est très opportune. Je vous félicite aussi pour votre document de consultation *La réforme du mode de scrutin au Québec*. Ce document enrichit beaucoup le débat.

**Le mémoire.** Je ne traite pas, dans le présent mémoire de toutes les questions qui ont été soulevées dans le document de consultation. J'ai tenté de me concentrer sur le cœur même de la réforme du mode de scrutin, soit les moyens de renforcer la démocratie dans les circonscriptions ainsi qu'au niveau national. J'ai donc essayé de me concentrer sur les grandes orientations, pas sur les détails. Je laisse aux experts le soin d'en préciser les détails.

**Les déficits démocratiques majeurs** La modification de notre mode de scrutin actuel est nécessaire parce qu'il est toujours susceptible de causer un déficit démocratique sérieux tant dans les circonscriptions qu'à l'échelle nationale

Il devrait même être réformé avant les prochaines élections parce qu'avec une course à trois (PQ, PLQ, ADQ) le Québec risque sérieusement de connaître les pires déficits démocratiques de toute son histoire :

- Dans les circonscriptions : ce sera probablement la première fois qu'autant de candidats seront élus avec des majorités relatives si faibles (un peu plus du tiers des voix). Le pire cas que je connaisse : en 1944, un candidat aurait été élu avec 21% des voix
- Au niveau national
  - 1) Il se pourrait que le premier parti forme un gouvernement majoritaire avec un peu plus du tiers des voix, alors que si la volonté du peuple serait respecté et que le troisième parti recevrait le minimum de sièges auquel il aurait droit, alors le premier parti formerait plutôt un gouvernement minoritaire;
  - 2) Il se pourrait que le deuxième parti ne recueillerait qu'une poignée de sièges même si l'ensemble de ses candidats obtiendraient 25% de tous les votes. Le pire cas que je connaisse . en 1973, les libéraux ont obtenu 55% des voix et récolté 93% des sièges
  - 3) Il se pourrait que le troisième parti n'obtienne qu'une poignée de sièges même si l'ensemble de ses candidats recueilleraient 20% des sièges.

La démocratie, c'est le pouvoir de la majorité, pas de la minorité.

À l'échelle nationale, le système défavorise généralement les tiers partis, plus rarement le deuxième parti (comme en 1973). Il faut le modifier pour mieux rendre aux votants ce qui leur est dû : pour mieux respecter les intentions qu'ils expriment par leurs votes. De plus, beaucoup de citoyens sont incités à ne pas voter quand, avant une élection, la circonscription est reconnue comme étant un château-fort d'un parti. Car en pratique les votes pour les candidats «perdus d'avance» n'ont aucun effet.

**Question.** La question fondamentale qui se pose, relativement à la réforme du mode de scrutin, me semble la suivante : Quelles seraient les règles qui permettraient le mieux de renforcer la démocratie locale et la démocratie nationale, sans pour autant encourager la multiplication de petits partis?

**Solutions proposés.** Il y aurait d'abord lieu de renforcer la démocratie locale. À cette fin, je propose que l'on permette, dans chaque circonscription, un vote préférentiel limité à un deuxième choix.

Pour renforcer la démocratie nationale, on compléterait le système actuel par une formule de proportionnelle compensatoire. 24 sièges seraient réservés à cette fin (soit un cinquième des sièges). Les candidats qui deviendraient députés (généralement des candidats de tiers partis) seraient déterminés par repêchage parmi les candidats défaits ayant obtenus relativement les meilleurs résultats, les uns par rapport aux autres.

**Plan du mémoire.** Premièrement, je soulignerai les principes généraux qui découlent de la notion même de démocratie et qui, selon moi, doivent guider toute réforme du système électoral québécois en vue de renforcer notre démocratie.

Deuxièmement, je mentionnerai les principes particuliers qui peuvent nous guider pour rendre notre appareil électoral plus démocratique

Troisièmement, je présenterai des propositions de réforme précises.

Quatrièmement j'expliquerai pourquoi les options de réforme présentées dans le document de consultation m'apparaissent inadéquates.

## 1- LA VOLONTÉ DU PEUPLE

**L'objectif : renforcer la démocratie.** Le premier ministre du Québec Bernard Landry a déjà souligné l'importance pour les nations libres d'éviter «tout déficit démocratique» (8 mars 2001) Quelle est donc la qualité démocratique véritable de notre système électoral et quelle serait, s'il y a lieu, la direction à prendre pour qu'il devienne plus démocratique?

**La souveraineté du peuple.** En démocratie, la souveraineté appartient à l'ensemble des citoyens. C'est le peuple qui décide des règles de la société. Chaque citoyen est titulaire d'une parcelle de la souveraineté. L'idée fondamentale à la base de la notion de démocratie est celle de l'égalité politique des citoyens.

Au Québec, le pouvoir du peuple s'exerce par l'intermédiaire de représentants élus : c'est notre démocratie représentative. En réalité, c'est davantage une démocratie de partis politiques . au Parlement, les députés s'y expriment et y votent conformément à la ligne de leur parti.

**L'importance du système électoral.** Le système électoral constitue un grand pilier de toute démocratie représentative. C'est lui qui permet de déterminer quels seront les représentants du peuple et quel parti contrôlera le Parlement et formera le prochain gouvernement.

Comme le système électoral permet de déterminer, au plan national, l'autorité qui adoptera les lois, lois qui s'appliquent à tous, il est capital que ce système soit juste. Ainsi que l'a écrit John Rawls : «c'est la structure de base de la société qui est l'objet premier de la justice»

Lors des élections, la démocratie est en cause à deux niveaux : au niveau de la circonscription et au niveau national.

**La circonscription.** Au niveau local, l'enjeu est la légitimité même des élus dans chaque circonscription. Lors d'une élection, la volonté des électeurs d'une circonscription est la somme des volontés individuelles exprimées par les votes de ces électeurs.

Un écart entre les résultats selon notre système électoral actuel et les résultats qui seraient obtenus par une décision des électeurs à la majorité absolue des voix exprimées constitue un déficit démocratique à l'échelle locale.

**Le niveau national.** Au niveau national, l'enjeu est la légitimité même du parti au pouvoir. Si le parti qui contrôle le Parlement détenait son pouvoir en raison de règles injustes, son autorité serait illégitime. De même, l'autorité de ce parti serait moins légitime s'il a formé un gouvernement majoritaire alors que, si la volonté du peuple avait été vraiment respectée, il aurait plutôt formé un gouvernement minoritaire. En théorie, cela peut même affaiblir la légitimité des lois, diminuant ainsi les fondements mêmes du respect qui est dû aux lois dans une société démocratique. Les enjeux sont donc majeurs.

Ainsi, dans la situation où un parti recueillerait le plus de sièges, mais avec l'appui d'une minorité du peuple (minorité selon les intentions exprimées par les votes), il devrait être systématiquement obligé d'obtenir l'appui d'un autre parti pour faire adopter les lois; en supposant que ces deux partis, ensemble, ont eu l'appui de la majorité des intentions de vote. Il devrait alors y avoir des alliances, des négociations, des compromis. Dans une telle situation, ces pratiques sont essentielles pour que le pouvoir soit exercé démocratiquement.

Lors d'une élection la volonté du peuple est, à l'échelle nationale, la somme des volontés individuelles exprimées par l'ensemble des votes.

La répartition des sièges parlementaires est-elle conforme à l'expression de la volonté du peuple lors du scrutin? Un écart entre une répartition des sièges qui résulte du système électoral actuel et une répartition des sièges conforme aux intentions de vote du peuple constitue un déficit démocratique au niveau national.

**L'importance des systèmes électoraux.** Ce n'est qu'aux élections générales que la plupart des citoyens expriment leurs volontés, sauf le cas de référendums. Ces élections constituent donc un moment démocratique crucial d'une société.

Le système électoral est l'instrument qui permet d'assurer la démocratie à deux niveaux. Tout d'abord, sur le plan d'une circonscription, il détermine le mode d'élection de la personne qui représentera ses concitoyens. Sur le plan national, il permet de déterminer la répartition des sièges et, en conséquence, le parti qui contrôlera le Parlement et formera le gouvernement. En 1984, la Commission de la représentation électorale du Québec a proposé un système de proportionnelle territoriale (1).

### 3- PRINCIPES DIRECTEURS

**Les principes de toute réforme.** Voici les principes principaux qui, selon moi, doivent guider toute réforme de notre système électoral :

**1) Qu'en principe chaque vote ait un effet et l'effet qu'il mérite.** Quand le vote d'un citoyen n'a pas d'effet, cela équivaut à le priver de la parcelle de souveraineté (du peuple) dont il est titulaire. Or, il est tragique qu'avec nos systèmes actuels il y a autant de votes qui ne comptent pas, autant de «votes perdus».

Il est vrai que si on considère la situation d'ensemble, les grands partis finissent généralement par obtenir justice. En effet, bien que les voix qu'ils ont recueillies dans certaines circonscriptions n'aient pas compté, les voix recueillies dans d'autres circonscriptions ont compté, alors que là ce sont les voix des adversaires qui n'ont pas compté. En regard des grands partis, cela signifie que l'atteinte d'un résultat démocratique est laissée en partie au hasard, à une question de probabilités

Les petits partis sont grandement défavorisés parce que les votes en leur faveur sont beaucoup trop souvent des «votes perdus». En pratique, les partisans de ces partis sont généralement privés des parcelles de souveraineté auxquelles ils ont pourtant droit.

Le taux de participation au scrutin est un signe indéniable de l'intérêt ou du désintérêt des citoyens pour la chose politique. Au niveau fédéral, ce taux n'a été que de 63% pour les élections générales de novembre 2000 : le plus bas taux depuis 1867. Pire encore, si on compte toutes les personnes admissibles à voter, ce taux a été de 53% (2).

Voici pourquoi il y a un grand nombre de «votes perdus» ou pourquoi les citoyens ne sont pas incités à exercer leur droit de vote :

a) Candidats «gagnés d'avance». Les citoyens de toutes les allégeances politiques sont peu motivés à aller voter lorsque, selon l'historique électoral d'une circonscription, c'est le candidat d'un parti particulier qui l'emporte normalement haut la main. Pensez par exemple aux châteaux forts libéraux dans la région de Montréal.

b) Candidats «perdus d'avance». Les citoyens qui voteraient normalement pour un candidat qui a peu de chances de l'emporter sont incités à ne pas se déplacer pour voter. S'ils vont voter, le système actuel les incite à voter stratégiquement pour le candidat qui est leur deuxième ou même leur troisième choix. Ils veulent ainsi augmenter leur chance que leur vote ait un effet. Cette situation défavorise généralement les partisans et les candidats des petits partis

Ces problèmes pourraient être réglés par l'introduction d'une formule qui permette de tenir compte de la proportion des voix recueillies par chaque parti. Ainsi, une quelconque formule de représentation proportionnelle s'impose naturellement dans la mesure où le choix d'un électeur dépend pour une part importante du parti du candidat. Une telle formule inciterait les citoyens à aller voter et à exprimer véritablement leurs choix politiques. On rendrait alors mieux justice à l'expression de la volonté des électeurs.

**2) Que le résultat des élections soit le plus possible vraiment démocratique.** Au niveau de la circonscription, comment favoriser l'élection des candidats à la majorité absolue? Car on doit trouver des façons de renforcer la démocratie dans chaque circonscription. Or, une décision prise à la majorité absolue jouit d'une plus grande légitimité démocratique qu'une décision prise à la majorité relative. J'explicite cette question ci-dessous.

Au niveau national, en principe chaque parti mérite au minimum le nombre de sièges qui correspond aux intentions exprimées par l'ensemble des votes. Le Parlement est l'organe

suprême et représentatif du peuple. Comment peut-il être davantage le miroir des différentes opinions politiques exprimées par les électeurs?

**3) Qu'entre plusieurs options de réforme qui permettent de réduire raisonnablement les injustices du système actuel, on donne la préférence à celle qui bouleverse le moins le système actuel.** Notre système électoral doit être bonifié en vue de renforcer la démocratie, non pas changés radicalement. Il faut être réaliste et sage! La tradition politique québécoise est à l'effet de favoriser la formation d'un gouvernement majoritaire. Si le gouvernement proposait des changements trop radicaux, il est possible que le peuple opterait plutôt pour le statu quo.

Il faut être raisonnable. Cette situation est comparable aux travaux de rénovation dans une maison. Les rénovations doivent se faire en minimisant les changements à apporter.

Selon le professeur Louis Massicotte, les options de réforme les plus crédibles sont la proportionnelle pure et simple ou un système mixte à l'allemande (3). Je crois au contraire que la proportionnelle pure et simple n'est pas une option crédible en raison de nos traditions politiques et en raison de l'expérience des pays (Italie, Israël) qui ont connu un tel système. La proportionnelle pure conduit trop facilement à de l'instabilité gouvernementale.

**4) Que l'on respecte le plus possible le principe «une personne, une voix».** Les écarts quant au nombre d'électeurs par circonscription doivent demeurer le plus réduits possible. Plus les écarts sont grands, plus il y a inégalité politique des électeurs. Ces inégalités devraient être accessoires. Or, les inégalités actuellement permises m'apparaissent trop grandes. Cette question relève de la Commission de la représentation.

**5) Que le système ne favorise pas la multiplication des partis.** Avec l'instauration d'une formule de représentation proportionnelle, il convient de fixer un pourcentage minimal à partir duquel un parti peut en bénéficier. En Israël, ce seuil est fixé à 1%, mais cela a suscité un grand nombre de petits partis. Je pense qu'en pratique un seuil si bas nuit à la paix sociale. Car un seuil si bas a pour conséquence d'encourager la naissance de partis extrémistes ou marginaux. Plus le seuil minimal est élevé, plus le nombre de partis est forcément limité.

**6) Que l'on maintienne le plus possible le lien direct entre le député et ses électeurs. Que l'on préserve le plus possible notre démocratie représentative.** Il y a tout lieu de croire que les Québécois désirent maintenir le lien entre le député et ses électeurs. Nous sommes dans une démocratie représentative, atténuée beaucoup il est vrai par le principe de la ligne de parti (démocratie de parti).

Entre un système électoral qui renforce le caractère représentatif de notre démocratie et un autre qui renforce le pouvoir des partis, la préférence devrait être donnée au système qui renforce la démocratie représentative. En pratique, cela signifie qu'il faut préférer le système où il y a peu ou pas de députés désignés à partir de la liste fournie par le parti, par rapport à un système où il y a beaucoup de députés ainsi désignés. Cette idée est appuyée par le titre même du document de réflexion populaire sur la réforme de nos institutions démocratiques «Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes». En d'autres mots, cela signifie que l'on devrait choisir de préférence une option de modification du mode de scrutin qui préserve le plus possible le pouvoir même des citoyens. Plus les citoyens élisent leurs députés, plus ils ont de pouvoir (plus la démocratie est vraiment respectée). Plus les députés sont désignés à partir d'une liste fournie par le parti, moins les citoyens ont de pouvoir.

En somme, même en retenant une formule de représentation proportionnelle, le choix des représentants du peuple doit dépendre le plus possible de l'expression de la volonté des électeurs et non pas des partis ou de leurs membres.

**7) Que le système demeure simple.** Les grands principes du système doivent demeurer aisément compréhensibles par les citoyens. Nos systèmes électoraux doivent être justes et démocratiques et être perçus comme tels. À prime abord, il convient d'écartier la possibilité d'un système à deux tours de scrutin, puisque cela alourdirait beaucoup le mode de votation.

**8) Que le bulletin de vote demeure simple.** La forme du bulletin de vote doit demeurer assez simple pour permettre aux électeurs d'exprimer correctement leurs intentions lors du scrutin. Car plus un électeur doit voter pour de nombreux candidats (système plurinominal) plus l'action de voter est compliquée et plus il y a une augmentation du risque d'erreurs et donc plus il y aura de bulletins déclarés nuls. Même chose s'il doit indiquer de nombreuses préférences par des chiffres.

#### **4- PROPOSITIONS DE RÉFORME**

**PREMIÈRE PROPOSITION :** Que le directeur général des élections enquête pour estimer dans quelle mesure les intentions exprimées par les votants, lors d'une élection générale, sont basées sur des facteurs propres à la circonscription (ex. : candidat) et dans quelle mesure ces intentions sont basées sur des facteurs nationaux (ex. : parti, chef du parti).

**DEUXIÈME PROPOSITION :** Afin de renforcer la démocratie dans chaque circonscription, permettre le vote préférentiel par l'indication des chiffres 1 et 2.

**Les intentions des votants.** Pour savoir si notre système électoral est vraiment juste et démocratiques, il importe de connaître le plus précisément possible les intentions ou volontés qui motivent les votes. Quelles sont donc ces intentions? Par la nature même du vote et de ses effets, on retrouve deux sortes d'intentions dans un vote.

**La circonscription.** Premièrement, il y a l'intention de nature proprement locale, soit l'intention relative au candidat de la circonscription : son expérience, ses valeurs, ses idées, etc. Quelle est la part du choix de l'électeur qui est basée sur la personnalité même du candidat, indépendamment de son parti?

**Le niveau national.** Deuxièmement, il y a l'intention de nature nationale, soit l'intention relative au parti : son programme, les valeurs qu'on lui reconnaît, son chef, son équipe de candidats, etc. Quelle est la part du choix de l'électeur qui est basée sur le parti?

Actuellement, ces deux sortes d'intention de vote ne comptent qu'au niveau de la circonscription. En effet, les électeurs de chaque circonscription votent et c'est le parti qui fait élire le plus de candidats qui forme le gouvernement.

Puisque chaque électeur est titulaire d'une parcelle de la souveraineté du peuple, les intentions exprimées par chaque vote doivent trouver leurs parcelles de pouvoir correspondantes au Parlement. C'est ce qui est dû en principe à chaque électeur.

Et qu'est-ce qui est dû en principe à chaque parti? C'est qu'il puisse recueillir au moins le nombre de sièges qui correspond à l'appui obtenu selon l'ensemble des intentions exprimées par les votes.

Le Québec devrait enquêter pour connaître dans quelle mesure les électeurs votent en fonction du candidat local et dans quelle mesure ils votent en fonction du parti.

**La notion de majorité.** Au cœur même de la notion de démocratie se trouve l'idée que c'est la majorité qui doit gouverner, pas une minorité.

Il est évident qu'une décision recèle une plus grande légitimité démocratique si elle est prise à la majorité absolue que si elle est prise à la majorité relative. Une majorité est absolue quand elle réunit plus de la moitié de toutes les voix exprimées; une majorité est relative quand elle réunit plus de voix que les autres groupements de voix, mais moins que la majorité absolue.

Un écart entre le résultat selon notre système électoral actuel et le résultat démocratique idéal constitue un déficit démocratique. Le résultat démocratique idéal est celui qui serait obtenu conformément à une décision des électeurs prise à la majorité absolue des voix exprimées. Autrement dit, la démocratie locale serait renforcée si on prévoyait que la décision des électeurs soit prise à la majorité absolue ou si on favorisait davantage une telle éventualité.

Au niveau national, le parti qui recueille le plus de sièges, mais avec l'appui d'une minorité du peuple (minorité selon les intentions de vote), doit être systématiquement obligé d'obtenir l'appui d'un autre parti pour faire adopter les lois; en supposant que ces deux partis, ensemble, ont eu l'appui de la majorité des intentions de vote. Il doit alors y avoir des alliances, des négociations, des compromis. Dans une telle situation, ces pratiques sont essentielles pour que le pouvoir soit exercé démocratiquement. Il est donc extrêmement important de vérifier les intentions de vote des électeurs.

**Vote préférentiel dans la circonscription.** Pour chaque circonscription, plus le système électoral assure le respect de la volonté des électeurs, plus le système est démocratique

Pour que le résultat des votes soit plus conforme aux intentions des électeurs, je propose que l'électeur ait la possibilité d'indiquer un deuxième choix sur son bulletin. L'électeur exprimerait son premier choix de préférence par le chiffre 1. En pratique on pourrait permettre toutes les marques qui sont actuellement permises. Toutefois, s'il désire exprimer un deuxième choix, il devrait l'exprimer par le chiffre 2. S'il indiquait d'autres chiffres, ceux-ci ne compteraient pas. Les bulletins n'indiquant qu'un seul choix par un signe quelconque seraient valides.

Si aucun candidat n'a été élu à la majorité absolue, on élimine la candidature de la personne qui a obtenu le moins de voix et les voix en sa faveur sont reportées sur le candidat indiqué comme deuxième choix; et ainsi de suite.

Cette formule permet de réduire beaucoup le nombre de votes qui n'ont pas d'effet. Elle ne garantit pas que la personne élue l'est à la majorité absolue, mais elle favorise bien davantage une telle éventualité. Une personne ainsi élue bénéficie d'une plus grande légitimité démocratique.

La décision démocratique idéale est la décision prise à la majorité absolue (et non relative) Car alors, c'est la majorité qui décide, et non une minorité. En somme, pour que le résultat de chaque circonscription recèle une plus grande légitimité démocratique, il faut favoriser la possibilité que la décision soit prise à la majorité absolue, sans pour autant trop compliquer l'action de voter (donc limitation à un deuxième choix).

**TROISIÈME PROPOSITION : Au niveau national, prévoir une formule de proportionnelle compensatoire pour les partis ayant recueilli l'appui d'au moins 10% des votants (selon les intentions de vote basées sur des facteurs nationaux).**

**Le niveau national.** Sur le plan national, plus le système électoral assure le respect des volontés du peuple, plus le système est démocratique.

Il a été proposé ci-dessus que le directeur général des élections enquête pour connaître le mieux possible les intentions exprimées par les électeurs lors d'un scrutin. Sous réserve des résultats d'une telle enquête, je me base ici sur une étude de professeurs qui a porté sur l'importance relative des facteurs (parti, chef ou candidat local) qui motivent les électeurs à voter pour un candidat. Cette étude porte sur les intentions de vote des électeurs canadiens de 1974 à



1988 (4). Les résultats généraux : le facteur «candidat local» ne compte que pour 20 à 27%; le facteur «parti» compte pour 40 à 53%; le facteur «chef de parti» recueille le reste.

Quelle aurait été la répartition des sièges à l'Assemblée nationale si on avait respecté la volonté du peuple?

Puisque que les électeurs votent à environ 75% en fonction du parti et de son chef, cela signifie que chaque parti doit en principe recueillir au minimum le nombre de sièges qui résulte du calcul suivant : 75% du pourcentage de l'ensemble des votes obtenus par le parti, multiplié par le nombre total de sièges au Parlement.

Par exemple, en 1998 l'Action démocratique du Québec n'a obtenu qu'un siège au Parlement même si elle a recueilli 11,81% de l'ensemble des voix. En toute justice pour les citoyens qui l'ont appuyée, elle aurait mérité en principe 11 sièges (75% X 11,81% x 125 sièges). Toutefois, je propose plus bas une règle pour s'assurer que les personnes admissibles à ces sièges jouissent d'une légitimité démocratique minimale : les candidats doivent obtenir au moins 20% du suffrage dans leur circonscription. La combinaison de ces deux règles réduit beaucoup le risque que des partis extrémistes ou marginaux puissent obtenir des sièges à l'Assemblée nationale.

En somme une formule accessoire de représentation proportionnelle s'impose. Le système électoral deviendrait un scrutin majoritaire préférentiel à un tour, avec proportionnelle compensatoire. Une telle formule permettrait de respecter davantage la volonté du peuple et elle n'empêcherait pas la formation d'une majorité gouvernementale stable. Ce mode de scrutin m'apparaît donc le meilleur parce qu'il rencontre tous les facteurs que j'ai mentionnés précédemment. Il ne rompt pas avec notre tradition politique selon lequel le mode de scrutin favorise l'élection d'un gouvernement majoritaire. Et la beauté de la chose, tel qu'indiqué ci-dessous, c'est que la formule de la proportionnelle compensatoire peut être intégrée au présent système : nul besoin de prévoir des candidats pour des sièges qui seraient décernés selon un système proportionnel, à côté du mode de scrutin majoritaire. Et nul besoin de prévoir un deuxième vote.

**Les modalités de la proportionnelle compensatoire.** Comment appliquer une telle formule? Les experts pourraient sûrement prévoir des règles plus complètes et plus précises. Mais voici quand même quelques idées:

a) Nombre de circonscriptions. On réduit le nombre de circonscriptions actuelles pour réserver des sièges à répartir selon la proportionnelle compensatoire. On réserve aussi un ou plusieurs sièges pour les autochtones. Au Québec, par exemple : le nombre de circonscriptions passe de 125 à 100; on réserve 24 sièges pour les «députés nationaux» (donc le cinquième des sièges) et un siège pour un représentant des nations autochtones.

b) Seuil minimal. On fixe le seuil minimal d'appui populaire qui permet à un parti d'avoir droit à des sièges supplémentaires. Selon moi, 10% constitue un seuil raisonnable et prudent. Cela suffit à prévenir l'émergence de partis extrémistes ou marginaux ne représentant les opinions que de groupuscules de la société. Avec un tel seuil, le nombre de petits partis demeure forcément limité. Je n'aurais d'ailleurs aucune objection avec un seuil minimal de 15%.

c) Scrutin. Après un scrutin, on détermine les personnes qui occuperont les sièges «nationaux».

En regard des petits partis, on détermine ceux qui n'ont pas obtenu le minimum de sièges auxquels ils avaient droit, ainsi que le nombre de sièges qui leur manquent. Ces sièges sont attribués par repêchage des candidats non élus d'un parti qui, par rapport aux autres

candidats de ce parti, ont obtenu les meilleurs résultats, en comptant uniquement le premier choix exprimé par les électeurs. S'il reste des sièges, ils sont répartis entre les grands partis proportionnellement au suffrage obtenu par chacun, l'un par rapport à l'autre.

d) Appui minimal. Une personne ne peut pas obtenir un siège «national» à moins d'avoir recueilli au moins 20% du suffrage dans sa circonscription, en comptant seulement les premiers choix. Car les «députés nationaux» doivent jouir d'une légitimité démocratique minimale.

Cette formule comporte plusieurs avantages :

- 1) Il y a beaucoup moins de «votes perdus» car les électeurs ont pu indiquer un deuxième choix;
- 2) Les députés nationaux disposent d'une légitimité populaire minimale; ce sont les citoyens des circonscriptions pertinentes qui ont relativement le plus appuyé ces candidats et leur parti;
- 3) Le bulletin de vote demeure simple;
- 4) Il n'est pas nécessaire de procéder à un second tour de scrutin ou de prévoir, à côté du système actuel (scrutin majoritaire), un mode de scrutin proportionnel ainsi que le deuxième vote qu'il exige.

Il est vrai qu'avec cette formule il reste encore des votes qui n'ont pas d'effet. Toutefois, je crois que cette conséquence est justifiée par l'intérêt public et la paix sociale, car il s'agit des votes en faveur de candidats ou de partis marginaux

**Les élections générales de 1998.** Lors des élections québécoises de 1998, le Parti québécois a formé un gouvernement majoritaire avec moins de voix que le Parti libéral du Québec. Selon mes calculs, il aurait formé un gouvernement majoritaire même avec une formule de proportionnelle compensatoire. Cela semble résulter du fait qu'il y a une forte concentration du vote libéral dans la région de Montréal.

Le Parti libéral a recueilli 48 sièges, ce qui respecte le minimum de sièges qu'il méritait  $75\% \times 43,55\% \times 125 \text{ sièges} = 40,82 \text{ sièges}$  (soit 33% des sièges)

Je rappelle que l'Action démocratique du Québec aurait en principe mérité 11 sièges, c'est-à-dire que la formule de la proportionnelle compensatoire aurait éventuellement pu lui permettre de recueillir 10 sièges supplémentaires.

En ce qui concerne le Parti québécois, le minimum de sièges auquel il avait droit se calcule comme ceci :  $75\% \times 42,9\% \times 125 = 40,22 \text{ sièges}$  (soit 32% de l'ensemble des sièges).

**La stabilité gouvernementale.** Je crois que si notre scrutin majoritaire était complété par une formule de proportionnelle compensatoire, cela permettrait de rendre justice aux tiers partis sans pour autant entraîner de l'instabilité gouvernementale. Cette avenue de réforme de notre mode de scrutin me semble être la voie du juste milieu. C'est certainement une avenue qui permet de renforcer notre démocratie. Par ailleurs, aux défenseurs du statu quo, je cite l'idée de M<sup>e</sup> Patrick Gilbert :

«Nous pensons que sans un mode de scrutin équitable, la stabilité gouvernementale est une coquille vide, qui ne profite qu'à ceux qui ont pris le parti des gouvernants contre celui des gouvernés.» (5)

**QUATRIÈME PROPOSITION :** Qu'en principe les écarts dans le nombre d'électeurs par circonscription soient accessoires. Plus précisément, il est proposé de modifier l'article 16 de la *Loi électorale* pour que les circonscriptions (sauf celles mentionnées comme exception) soient délimitées de façon que le nombre d'électeurs par circonscription ne soit ni supérieur ni inférieur de plus de 17% (et non plus 25%) au quotient obtenu par la division du nombre total d'électeurs par le nombre de circonscriptions (125).

**Nombre d'électeurs par circonscription** Le résultat général de l'élection (la répartition totale des sièges) doit être davantage conforme à la volonté du peuple. Plus il y a des différences entre le nombre des électeurs par circonscription, plus il y a comme tel inégalité des effets de chaque vote. Ces inégalités devraient être accessoires. Selon moi, la notion d'accessoire correspond davantage au pourcentage de 33% qu'au pourcentage de 50%. Car par application de l'article 16 de la *Loi électorale*, l'écart maximal dans le nombre d'électeurs dans deux circonscriptions peut être de 50% : une circonscription ayant un nombre d'électeurs qui est de 25% sous le quotient et l'autre circonscription ayant un nombre d'électeurs de 25% au-dessus du quotient.

Le résultat de l'élection de 1973 démontre que le système actuel peut même parfois désavantager sérieusement le deuxième grand parti. Par ailleurs, il est arrivé quelque fois dans l'histoire du Québec qu'un parti forme un gouvernement majoritaire même si la majorité de l'ensemble des électeurs avaient voté pour les candidats d'un autre parti. Le risque qu'il y ait de telles situations pourrait probablement être diminué par la présente mesure.

**CINQUIÈME PROPOSITION :** Advenant un référendum sur la réforme du mode de scrutin, que le gouvernement demande aux citoyens (idéalement en même temps qu'une élection) quel est le mode de scrutin qu'ils désirent. Que le bulletin de vote présente les options dans un ordre instructif : de l'option qui est le système actuel, à l'option qui le modifie le plus. Quel que soit le mode de consultation utilisé, que les personnes puissent indiquer leur ordre de préférence par les chiffres 1 et 2

**Consultation du peuple ou non.** Comme notre système électoral constitue un pilier central de notre démocratie, il ne devrait pas être changé substantiellement sans l'assentiment du peuple, à moins d'un consensus chez les principaux partis politiques.

Il serait possible de vérifier quelle est la volonté du peuple par voie de larges sondages auprès de gens préalablement instruits des différentes possibilités de réforme. C'est la voie la plus pratique et la plus économique. Aucun référendum n'est nécessaire si la grande majorité des gens consultés favorisent une option de réforme particulière.

Il est aussi possible de consulter toute la population par voie d'un référendum ayant lieu en même temps que les prochaines élections.

L'idéal serait que les partis politiques actuels s'entendent sur la façon de réformer le mode de scrutin. À défaut d'un tel consensus, je crois que le parti au pouvoir a toute la légitimité pour prévoir un vote préférentiel limité dans chaque circonscription (vote par 1 et 2) parce que cette mesure augmenterait la légitimité démocratique de la décision locale et renforcerait, par contrecoup, la légitimité même du parti qui obtiendrait la majorité des sièges à l'Assemblée nationale. Autrement dit, une telle mesure renforce incontestablement la démocratie locale et, par contrecoup, la démocratie nationale. De plus cette mesure demeure opportune pour toute option de réforme maintenant en partie le scrutin majoritaire.

Nul besoin d'un référendum pour modifier nettement accessoirement le mode de scrutin, comme par l'ajout d'une formule de proportionnelle compensatoire. La votation par l'indication des chiffres 1 ou 2 ne garantit pas que le système choisi le sera à la majorité absolue, mais il augmente tant cette éventualité que la légitimité démocratique du choix final.

## 5- COMMENTAIRES SUR LES OPTIONS DE RÉFORME DU DOCUMENT DE CONSULTATION

**Options de réforme.** Le document de consultation présente des avenues de réforme tirées particulièrement de certaines propositions de réforme qui ont déjà été faites au Québec. Les voici :

1. La proportionnelle régionale modérée ;
2. La proportionnelle territoriale ;
3. Le scrutin mixte moitié majoritaire, moitié proportionnel régional ;
4. Le scrutin mixte 2/3 majoritaire, 1/3 proportionnel régional .

Il est possible de renforcer substantiellement la démocratie locale et la démocratie nationale en maintenant, pour l'essentiel, le présent mode de scrutin majoritaire. Ces quatre options de réforme ont été avancées dans le but de corriger les distorsions qui sont causées par le scrutin majoritaire à un tour (injustice pour les tiers partis ou, plus rarement, injustice pour le deuxième parti). Or, ces distorsions peuvent être corrigées par l'ajout d'une formule de proportionnelle compensatoire.

**Options 1, 2 et 3.** Avec les trois premières options ci-dessus, le Parti québécois aurait formé un gouvernement minoritaire en 1998. D'ailleurs, plus ces options laissent place à la proportionnalité, plus elles sont susceptibles de donner un gouvernement minoritaire. Le **tableau** présenté en annexe le démontre clairement. Ces trois options occasionneraient une rupture majeure avec notre histoire politique. En effet, au Québec la tradition en matière de dynamique du pouvoir a consisté à favoriser la formation d'un gouvernement majoritaire. Et le peuple se prononce à la fin de chaque mandat. De plus la tradition est à l'effet qu'il y a un député par circonscription.

**Option 4.** En pratique, le mode de scrutin actuel est généralement injuste pour les tiers partis (rarement pour le deuxième parti). En fait, le principal objectif de la réforme du mode de scrutin devrait probablement être de prévenir ces injustices, surtout vis-à-vis les tiers partis parce que ce sont eux qui sont les plus susceptibles d'être pénalisés . Or, la quatrième option est peu avantageuse pour les tiers partis (pages 65-66 du document de consultation), bien qu'elle aurait quand même permis au Parti québécois de former un gouvernement majoritaire en 1998.

**Question sans réponse.** Je me demande dans quelle mesure ces quatre options auraient ou non pour effet de réduire l'influence des facteurs propres à la circonscription (candidat local, problèmes de la circonscription). N'est-il pas à craindre que les facteurs nationaux (parti, chef de parti) prennent encore plus d'importance. Pour la partie du scrutin qui est majoritaire, il est possible que les électeurs de la circonscription continuent à voter à environ 75% pour des facteurs nationaux. Or, pour la partie du scrutin qui est à la proportionnelle, ils voteraient vraisemblablement à 100% selon des facteurs nationaux. Si tel était le cas, cela signifierait que les facteurs nationaux se trouveraient à compter deux fois, réduisant ainsi dans l'ensemble l'importance des facteurs locaux. Serait-ce une bonne chose ? Dans une telle situation, peut-on dire que notre démocratie deviendra encore moins «représentative» ? Car dans l'ensemble il y aura possiblement plus de députés qui se sentiront davantage redevables à leurs partis qu'aux citoyens de leur circonscription. Peut-être que des experts seraient en mesure de répondre à ces questions.

## CONCLUSION

**La démocratie.** La démocratie, c'est le régime des peuples libres. C'est le régime où tous sont égaux devant la loi. C'est donc le régime de l'égalité politique des citoyens et citoyennes. C'est aussi le régime où c'est la majorité qui décide, pas une minorité. C'est le régime où tous, grâce au suffrage universel, participent à titre égal au gouvernement. Mais encore faut-il que les principales intentions exprimées par le peuple trouvent leur juste correspondance en terme de répartition des sièges à l'Assemblée nationale. Je répète que l'autorité d'un parti est moins légitime s'il a formé un gouvernement majoritaire alors que, si la volonté du peuple avait été vraiment respectée, il aurait plutôt formé un gouvernement minoritaire.

**Le temps d'agir** L'idéal démocratique nous interpelle tous. Il est grand temps de corriger les injustices de notre mode de scrutin, dont les fondements remonteraient à l'an 1265. La Justice politique, la démocratie et l'intérêt public exigent donc que notre système électoral soit bonifié et bonifié si possible avant les prochaines élections. S'il est vrai que le Québec risque de connaître les pires déficits démocratiques de toute son histoire lors des prochaines élections, les représentants du peuple n'ont-ils pas le devoir de prévenir une telle situation?

Il est temps d'agir et d'agir selon une méthode juste. La méthode avec laquelle on modifiera éventuellement notre mode de scrutin devra aussi être empreinte de Justice, de démocratie et d'intérêt public.

**La Commission des institutions.** Mesdames et messieurs de la Commission des institutions, votre mandat d'initiative suscite beaucoup d'espoir de la part des personnes soucieuses de renforcer notre démocratie. Et si j'en juge d'après le nombre d'articles de journaux qui ont été publiés sur la question, ces personnes sont nombreuses.

Votre excellent document de consultation et les consultations générales qui ont lieu en ce moment sur la réforme de nos institutions revitalisent et revalorisent l'engagement politique des citoyens et citoyennes. Ils stimulent le sens des responsabilités et devoirs des citoyens et citoyennes. En ce sens, mesdames et messieurs les parlementaires, vous avez déjà renforcé notre vie démocratique. Comme le dit la maxime : «À tout seigneur, tout honneur!»

(1) *Pour un mode de scrutin équitable : La proportionnelle territoriale.*

(2) *The Globe and Mail*, dec. 13, 2000, p. A16.

(3) *Le Devoir*, 20 février 2001, p. A-7.

(4) M. Jeffrey Simpson a donné l'essence de cette étude dans *The Globe and Mail*, 15 janvier 2001, p. A11.

(5) *Pour en finir avec le bipartisme au Québec : Proposition de réforme du mode de scrutin québécois*, Mémoire, 1998, p. 19

## Résultats selon les principales options

	Représentation proportionnelle régionale (plusieurs députés)	Scrutin mixte (50% majoritaire, 50%-proport. régionale)	Scrutin mixte compensatoire (60% majoritaire, 40% proport régionale)	Scrutin majoritaire préférentiel, et proportionnelle compensatoire (pour 20% des sièges)	Scrutin majoritaire (système actuel)
Gouvernement qui aurait été formé en 1998	PQ minoritaire	PQ minoritaire	PQ majoritaire	PQ majoritaire	PQ majoritaire
% des votes attribués aux candidats en 1998 :	% de sièges :	% de sièges :	% de sièges :	% de sièges minimum (en principe):	% de sièges :
PQ : 42,9% PLQ : 43.5% ADQ : 11.8%	PQ : 43.2% PLQ :44.8% ADQ : 12%	PQ : 45,6% PLQ :45,6% ADQ : 8,8%%%	PQ : 52% PLQ : 42% ADQ : 6%	PQ : 32% PLQ : 33% ADQ : 8,8%%%	PQ : 60.8% PLQ : 38,4% ADQ : 0.8%

Note : Les pourcentages des deuxième, troisième et quatrième colonnes sont tirés du site Internet du Mouvement démocratie nouvelle.