

**CSLE – 11M**

**C. G. – LOI ÉLECTORALE**

**LA RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN ET LA FONCTION DE  
CHEF D'ÉTAT AU QUÉBEC**

Mémoire soumis à la Commission spéciale sur la loi électorale de  
l'Assemblée nationale du Québec

Par

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

Le 30 novembre 2005

## SOMMAIRE

Le présent mémoire soumet l'opinion que toute modification du mode de scrutin ayant pour effet de mettre en œuvre une mesure importante de représentation proportionnelle doit s'accompagner d'une réflexion sur la fonction de chef d'État au Québec.

Les régimes parlementaires comportent un chef d'État distinct du chef de gouvernement. Ce chef d'État veille au bon fonctionnement des institutions. Dans un régime parlementaire où il y a recours à la représentation proportionnelle, il peut être plus difficile à un seul parti d'obtenir une majorité de sièges. Il est alors plus complexe de mettre en place un gouvernement jouissant de l'appui d'une majorité de députés. Le chef de l'État doit s'en assurer. Mais pour cela, il doit disposer d'autorité politique. Ce n'est pas le cas du lieutenant-gouverneur qui fait office de chef d'État dans les provinces.

Il y a donc lieu, advenant réforme du mode de scrutin, de reformer aussi la fonction de chef d'État au Québec.

## Table des matières

Objet du mémoire	1
I. Effets d'une modification du mode de scrutin	1
II. La fonction de chef d'État en régime parlementaire	2
III. La fonction de chef d'État au Québec	3
Conclusion	5
Annexe : Une nouvelle fonction de chef d'État pour le Québec	6

## **OBJET DU MÉMOIRE**

1. Le présent mémoire soumet à la Commission spéciale sur la loi électorale l'opinion que toute modification du mode de scrutin, ayant pour effet de mettre en œuvre une mesure importante de représentation proportionnelle, doit impérativement s'accompagner d'une réflexion sur la fonction de chef d'État au Québec. Cette opinion est formulée en pleine connaissance du fait que le mandat imparti à la Commission spéciale ne porte pas sur les diverses institutions politiques; cependant, comme le présent mémoire le montrera, une réforme du mode de scrutin ne peut ignorer la nécessité d'apporter des ajustements à d'autres institutions politiques.

### **I. Effets d'une modification du mode de scrutin**

2. L'expérience politique vécue dans plusieurs pays de démocratie libérale à régime parlementaire montre que les modes de scrutin ont une incidence importante sur le système des partis et sur la composition de l'instance législative. Ainsi :

- Le scrutin uninominal à un tour favorise le bipartisme et tend à donner à une seule formation politique une majorité de sièges dans l'instance législative;
- Le scrutin à deux tours encourage un multipartisme souple où des alliances sont pratiquées tant à des fins électorales qu'à des fins de constitution d'une majorité parlementaire;
- La représentation proportionnelle favorise le multipartisme rigide, partage les sièges parlementaires entre un grand nombre de partis et impose la création de gouvernements de coalition (voir, par exemple, le cas de l'État d'Israël).

3. L'introduction, dans le mode de scrutin en vigueur au Québec, d'une mesure importante de représentation proportionnelle (selon l'avant-projet déjà soumis à la consultation, 40% des sièges de députés seraient alloués selon un mécanisme de représentation proportionnelle) justifie de penser qu'un nombre accru de partis politiques pourraient obtenir une représentation à l'Assemblée nationale, qu'il serait plus difficile à un seul parti d'obtenir la majorité des sièges et que la situation de gouvernement minoritaire, ou même de gouvernement de coalition, pourrait devenir plus fréquente.

4. La réforme du mode de scrutin n'implique pas, de soi, l'abandon du régime parlementaire présentement en vigueur au Québec, au profit, par exemple, d'un régime présidentiel selon le modèle des États-Unis. Le principe fondamental du régime parlementaire est que le gouvernement doit bénéficier de l'appui d'une majorité de membres de l'instance législative. En raison des effets prévisibles d'une mesure importante de représentation proportionnelle, une telle « majorité » parlementaire requerra des alliances ou collaborations entre formations politiques (comme on l'a observé à la Chambre des communes canadiennes entre juin 2004 et novembre 2005) ou même la constitution d'un véritable gouvernement de coalition (comme cela est le cas en Allemagne depuis les élections de septembre 2005). L'introduction d'une mesure importante de représentation proportionnelle dans le mode de scrutin au Québec aura un impact sur l'organisation et la longévité des gouvernements faisant contraste avec la

durée, coextensive avec la vie d'une législature, des gouvernements issus d'un parti détenant la majorité des sièges dans l'instance législative.

5. En procédant à une réforme du mode de scrutin pour introduire une mesure importante de représentation proportionnelle, tout en conservant le régime parlementaire, le Québec a intérêt à considérer l'expérience d'autres pays à régime parlementaire ayant ou non un mode de scrutin avec représentation proportionnelle. Il est important que le Québec ait un ensemble d'institutions politiques qui se complètent et fonctionnent bien, compte tenu, notamment, du mode de scrutin. Parmi ces institutions, il y a la fonction de chef de l'État.

## II. La fonction de chef d'état en régime parlementaire

6. Il y a, dans tous les systèmes parlementaires contemporains, une fonction de chef d'État distincte de celle de chef de gouvernement. Les pays occidentaux ont une fonction de chef d'État distincte de celle de chef de gouvernement, aussi bien les monarchies (Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Suède, Espagne) que les républiques (Allemagne, Italie, la France même où les périodes de «cohabitation» tirent les institutions de la V<sup>e</sup> République vers le modèle parlementaire). Cela n'est pas un hasard ni simplement le reliquat de l'histoire. Il est justifié de méditer sur l'exemple d'autres pays de régime parlementaire où la fonction de chef d'État est présente et politiquement significative.

7. Cette fonction est une composante nécessaire du régime parlementaire. La logique du régime parlementaire veut que la fonction de *chef de gouvernement* soit confiée à un député chef de parti qui bénéficie de l'appui de la majorité des parlementaires. Le système requiert donc qu'il y ait une personne responsable, à l'issue de chaque élection, d'inviter le chef du parti majoritaire à former le gouvernement. En circonstances normales, cela est un automatisme. Mais un régime parlementaire peut ne pas produire une majorité d'un seul parti ou encore une crise majeure (scission dans le parti majoritaire, décès subit ou démission du chef de gouvernement sans successeur évident) peut compliquer le choix d'un chef de gouvernement. Aussi trouve-t-on dans tous les régimes parlementaires un chef d'État qui a la responsabilité de veiller à ce qu'existent un gouvernement et un premier ministre jouissant de l'appui de la majorité des députés, quitte au besoin à dissoudre le parlement et à inviter l'électorat à se prononcer. Le chef de l'État constitue une soupape de sécurité ou une assurance-sinistre dans le régime parlementaire. Quand tout va bien, son rôle est effacé. Mais, il existe pour les situations de difficultés ou de crise. Comme toute police d'assurance, il vaut mieux la détenir *avant* que les problèmes ne surgissent. La pratique des autres régimes parlementaires dans le monde, où le chef de l'État bénéficie d'une réelle légitimité politique (qu'elle soit assise sur de fortes traditions dans les monarchies ou sur un mécanisme électoral crédible dans les républiques), légitimité politique adéquate à ses responsabilités constitutionnelles, incite à réfléchir à la situation actuelle du Québec à cet égard.

8. L'exemple d'autres pays suggère qu'il serait à la fois inconséquent et imprudent de modifier le mode de scrutin pour y introduire une composante importante de représentation proportionnelle sans parallèlement s'assurer que le Québec, comme les

autres régimes parlementaires, et surtout ceux dont le mode de scrutin comporte une mesure importante de représentation proportionnelle, peut compter sur une fonction de chef d'État capable de jouer correctement son rôle politique nécessaire. Par sa nature même, la représentation proportionnelle vise à refléter plus fidèlement que le scrutin uninominal majoritaire à un tour, les divers courants d'opinions politiques d'une société. Plus on accroît l'importance de la représentation proportionnelle dans le mode de scrutin, plus on encourage le multipartisme, plus on augmente la possibilité d'un parlement où aucun parti ne détient seul la majorité. Dans ces conditions, il peut s'avérer nécessaire de mettre en place un gouvernement de coalition; ou encore, advenant la défaite en chambre d'un gouvernement de coalition ou d'un gouvernement minoritaire, il faut déterminer si des élections générales sont nécessaires ou si, d'une nouvelle combinaison des partis représentés en chambre, peut surgir un gouvernement différent mais jouissant de l'appui d'une majorité parlementaire sans qu'il soit nécessaire de recourir immédiatement à un scrutin général. Dans de telles circonstances, seul un chef d'État disposant de la légitimité politique et d'une autorité morale confirmée peut piloter prudemment le processus de mise en place d'un nouveau gouvernement, en priorisant l'intérêt public plus que les ambitions des partis, ou conclure à la nécessité d'en appeler à l'électorat. Le multipartisme parlementaire requiert de toute évidence un arbitre doté d'une autorité établie; sinon on risque la crise.

### **III. La fonction de chef d'État au Québec**

9. Il existe déjà une fonction de chef d'État au Québec. Il s'agit de ce personnage appelé «lieutenant-gouverneur». Dans la perspective de modifications importantes au mode de scrutin et des effets politiques pouvant en résulter, il est légitime de poser la question de savoir si la fonction de lieutenant-gouverneur fournit au Québec un chef d'État capable de jouer un rôle comparable à celui des chefs d'État d'autres régimes parlementaires.

10. Le présent mémoire soumet l'opinion que la fonction de lieutenant-gouverneur, telle qu'elle existe actuellement, comporte des limitations qui l'empêcheraient d'assumer pleinement, efficacement, de façon crédible, les responsabilités politiques d'un chef d'État dans un régime parlementaire où la représentation proportionnelle est susceptible de conduire au multipartisme, à l'absence de majorité parlementaire d'un parti et à la nécessité de gouvernements reposant sur le soutien de plus d'un parti politique. Cette opinion repose sur les considérations qui suivent.

11. D'une part, il faut examiner les bases constitutionnelles de la fonction de lieutenant-gouverneur et prêter attention en particulier à certaines dispositions de la constitution canadienne :

- (1) Selon l'article 58, le lieutenant-gouverneur est nommé par le gouvernement fédéral (gouverneur général en conseil);
- (2) Selon l'article 59, le lieutenant-gouverneur est en fonction pendant le bon plaisir du gouverneur général;
- (3) Selon l'article 60, le salaire du lieutenant-gouverneur est fixé et versé par le Parlement du Canada;

- (4) Selon l'article 61, le lieutenant-gouverneur prononce un serment d'office semblable à celui du gouverneur général.

À l'examen de ces dispositions constitutionnelles, une conclusion politique s'impose : le lieutenant-gouverneur est une institution proprement fédérale, un genre d'émissaire du gouvernement fédéral auprès des provinces, un fonctionnaire nommé et rémunéré par l'État fédéral. Il est difficile de voir le lieutenant-gouverneur comme un véritable chef d'État québécois appartenant pleinement aux institutions québécoises et s'inscrivent naturellement dans le système politique du Québec. Cette conclusion politique se trouve renforcée par la lecture de l'article 92(1) de la constitution canadienne, article qui inscrit parmi les pouvoirs des législatures provinciales celui d'amender la constitution interne de la province, *sauf ce qui concerne la fonction de lieutenant-gouverneur*.

12. D'autre part, depuis les débuts de la Révolution tranquille, l'action des gouvernements québécois successifs a réduit à peu de choses la fonction de lieutenant-gouverneur. Le titulaire du poste ne fait que des apparitions furtives dans la vie politique, on l'entrevoit à peine lors de l'assermentation d'un nouveau gouvernement, après les élections, ou lors d'un remaniement ministériel. Occasionnellement, un reportage aux nouvelles montre le lieutenant-gouverneur s'occupant de quelque bonne œuvre. Mais, les premiers ministres prennent grand soin de se réserver toutes les fonctions importantes de représentation et toutes les apparitions dans les événements marquants. La fonction de chef d'État telle qu'incarnée par le lieutenant-gouverneur est dépouillée de toute légitimité politique, au sens contemporain du terme, et a certainement été vidée de sa substance par l'évolution des institutions québécoises depuis un demi-siècle.

13. Advenant la mise en place d'un nouveau mode de scrutin incorporant une mesure importante de représentation proportionnelle et advenant la réalisation des effets normalement liés à ce type de mode de scrutin, on voit bien mal comment une personne, nommée et rémunérée par le gouvernement fédéral, disposerait de l'autorité politique et morale pour traiter avec des élus de questions telles la composition d'une majorité parlementaire de gouvernement, l'opportunité, en cas de chute d'un gouvernement minoritaire, d'aller immédiatement en élections ou d'explorer la possibilité d'une autre combinaison de partis pour soutenir un gouvernement, etc. La fonction actuelle de lieutenant-gouverneur ne procure pas au Québec le type de chef d'État nécessaire à un régime parlementaire, comme on le trouve dans les autres régimes parlementaires contemporains<sup>1</sup>, et cela serait d'autant plus vrai si l'on incorpore au mode de scrutin une mesure importante de représentation proportionnelle.

---

<sup>1</sup> Certains pays à régime parlementaire (p. ex. Grande-Bretagne, Espagne, Belgique et Pays-Bas, pays scandinaves) ont un chef d'État monarchique, ce qui ne constitue pas une forme particulièrement démocratique. Cependant, dans ces pays, l'ancienneté de l'institution monarchique, les services rendus par la famille régnante, la compétence des monarques, l'acceptation de l'institution par la population, tous ces facteurs confèrent à ce type de chef d'État une légitimité et une autorité morale et politique certaines et équivalant assez bien à celles que procure à un chef d'État en régime parlementaire son élection par l'instance législative ou un collège électoral élargi. Or, le lieutenant-gouverneur au Québec (comme dans les autres provinces et comme le gouverneur général lui-même) n'a ni les caractéristiques propres d'une monarchie bien implantée ni la légitimité démocratique que confère l'élection. Cela le prive d'autorité.

## CONCLUSION

14. Des efforts importants ont été consentis, depuis une génération, pour démocratiser et moderniser les institutions politiques québécoises (p. ex. abolition du Conseil législatif en 1968, ajustements successifs au règlement de l'Assemblée nationale, élection du président de cette dernière par scrutin secret, etc.). La reconstruction du rôle de chef d'État s'inscrit dans cette démarche et elle s'impose d'autant plus si le mode de scrutin doit incorporer une mesure de représentation proportionnelle.

15. Il est vrai que la modification de la fonction de lieutenant-gouverneur exige un amendement à la constitution fédérale. Cela ne saurait en soi dispenser la société québécoise d'entreprendre et de mener à terme une réflexion sur la fonction de chef d'État. Le changement proposé se justifie par la qualité de la vie démocratique et par le bon fonctionnement des institutions politiques au Québec. Il y a tout lieu de poursuivre la réflexion.

16. Il est donc recommandé à la Commission spéciale sur la loi électorale de signaler à l'Assemblée nationale la nécessité, advenant modification du mode de scrutin par l'introduction d'une mesure importante de représentation proportionnelle, d'engager aussi une réflexion sur la fonction de chef d'État au Québec<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> On trouvera, en annexe, quelques observations sur ce que pourrait être une fonction renouvelée de chef d'État pour le Québec.

## ANNEXE

### UNE NOUVELLE FONCTION DE CHEF D'ÉTAT POUR LE QUÉBEC

Comment concevoir une nouvelle fonction de chef d'État pour le Québec? Au moins deux thèmes s'imposent : les responsabilités devant être confiées à la fonction et aussi la façon d'en choisir le titulaire.

#### 1. RESPONSABILITÉS DU CHEF D'ÉTAT

On pourrait reconstruire la fonction de chef d'État au Québec en lui assignant deux grandes responsabilités complémentaires, enrichissant d'autant son rôle politique, sans pourtant porter ombrage à celui du premier ministre et du gouvernement. Dans le régime parlementaire, la responsabilité des orientations politiques et de l'action gouvernementale est et doit demeurer celle du premier ministre et du cabinet jouissant de l'appui de la majorité des parlementaires. Le rôle du chef d'État se déploie à un autre plan. Les responsabilités d'une nouvelle fonction de chef d'État pourraient donc se définir comme suit :

##### *(1) Assurer la continuité du fonctionnement des institutions*

Une nouvelle conception du rôle du chef d'État québécois pourrait d'abord reprendre les responsabilités minimales du lieutenant-gouverneur : inviter le chef du parti majoritaire à constituer le gouvernement ou, en cas d'absence de majorité, consulter les partis et pressentir la personne la plus susceptible de constituer une majorité de gouvernement; sanctionner les lois adoptées par l'Assemblée; convoquer des élections générales. La première responsabilité du chef de l'État est donc d'assurer la continuité du fonctionnement des institutions et d'agir comme arbitre en cas de problème majeur (selon des modalités à définir soigneusement par voie législative).

##### *(2) Concourir à la protection de l'intégrité des institutions politiques*

On pourrait aussi confier au chef d'État l'exercice de responsabilités plus amples visant à protéger et à garantir l'intégrité des institutions démocratiques du Québec, particulièrement là où les considérations partisans s'avèrent problématiques. Par exemple, le chef d'État pourrait avoir la responsabilité de recommander lui-même à l'Assemblée nationale, après consultation des chefs de partis reconnus, la nomination du Directeur général des élections, du Protecteur du citoyen, du Vérificateur général, bref de titulaires de fonctions critiques pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques et qui doivent être tenus à distance des pressions et considérations partisans. Le chef d'État pourrait recevoir, en même temps que l'Assemblée nationale, les rapports du Protecteur du citoyen et du Vérificateur général et, au besoin, questionner lui-même les ministères ou organismes publics mis en cause. Certes, les parlementaires, surtout ceux de l'opposition, ne manqueront pas de le faire, mais le plus souvent avec des arrières-pensées partisans. Tout en laissant au premier ministre et au gouvernement leurs

pleines responsabilités politiques, dont ils demeurent imputables devant l'Assemblée nationale et la population, le chef d'État pourrait relayer l'action du Protecteur du citoyen et du Vérificateur général au titre de l'intégrité et du bon fonctionnement des institutions démocratiques.

Telles sont les responsabilités que pourrait assumer une fonction renouvelée de chef d'État au Québec. Les dirigeants politiques élus conserveraient pleinement leur rôle. Mais, il y aurait, au service de la population, un personnage public particulièrement préposé à la préservation de l'intégrité des institutions politiques, et de leur bon fonctionnement continu.

Par ailleurs, on peut penser que, sur la base de la légitimité politique et de l'autorité morale résultant de son mode de désignation (expliqué ci-après), le chef d'État pourrait concourir à la promotion des valeurs démocratiques, du civisme et d'une citoyenneté responsable. Il y a, dans la vie des sociétés, de multiples circonstances où la parole et des gestes symboliques peuvent déployer une pédagogie nécessaire à la consolidation, dans la population, du soutien moral et affectif aux institutions démocratiques. Cette tâche n'est pas interdite aux élus et aux dirigeants proprement politique; mais, un premier ministre ou des ministres ont une couleur et un engagement partisans marqués et leurs interventions, aussi nobles et élevées soient-elles, sont indissociables de la cause politique particulière (par ailleurs légitime) qu'ils défendent. Un chef d'État, dénué de pouvoirs décisionnels mais investi de légitimité politique et d'autorité morale, peut rappeler les citoyens à leurs responsabilités civiques et les sensibiliser aux valeurs démocratiques. Il peut aussi contribuer à honorer des personnes ayant rendu d'éminents services à la société et offrant un exemple à leurs concitoyens. Une société qui se veut démocratique a besoin de l'adhésion de ses membres aux valeurs et aux exigences de la démocratie. Parmi les dirigeants élus d'une société, un chef d'État peut jouer un rôle significatif de pédagogie politique.

## 2. MODE DE DÉSIGNATION

Pour qu'un chef d'État dispose de la légitimité politique et de l'autorité morale nécessaires à ses responsabilités, il faut trouver un mode de désignation minimalement démocratique, ce qui fait évidemment totalement défaut à l'actuel lieutenant-gouverneur. Seule l'élection revêt un caractère démocratique indiscutable. Mais, par qui faire élire le chef d'État? Trois possibilités s'offrent.

- **Suffrage universel**

Dans les régimes parlementaires, de façon générale, le suffrage universel ne constitue pas le mode de désignation du chef d'État. L'élection au suffrage universel confère une autorité et une puissance politiques qui conduisent directement au présidentielisme et qui réduisent à peu de choses la fonction de premier ministre comme l'illustre la France, lorsque la majorité parlementaire appartient à la mouvance politique du président. Dans le cas contraire, c'est la «cohabitation» qui circonscrit sérieusement les possibilités d'action du président. L'expérience des divers pays occidentaux montre que l'élection du chef d'État au suffrage universel est le propre des régimes présidentiels (comme les

États-Unis) et que les régimes parlementaires républicains désignent autrement leur chef d'État.

- **Élection par l'Assemblée nationale**

On pourrait aussi confier l'élection du chef d'État à l'Assemblée nationale. Cette solution a le mérite de la simplicité. Cependant, elle s'accompagne de conséquences qu'il faut apprécier. Ainsi, il y a risque que le clivage partisan domine toute autre considération possible. Par ailleurs, la base électorale du chef d'État doit-elle être la même que celle du propre président de l'Assemblée nationale? Ou encore en quoi la seule Assemblée nationale peut-elle assurer une plus grande autorité morale au chef d'État que celle qu'elle confère aux divers responsables qu'elle nomme (Protecteur du citoyen, Vérificateur général, etc.)? Désigné par la seule Assemblée nationale, on voit mal comment un tel chef d'État pourrait jouir d'une marge d'indépendance par rapport au premier ministre et même par rapport à l'Assemblée nationale elle-même. Si l'on choisissait cette solution, il faudrait envisager la nécessité d'une majorité spéciale (deux-tiers ou trois quarts des députés).

- **Un collège électoral**

Cela suggère de recourir à un Collège électoral ayant comme seule fonction d'élire le chef de l'État. Un tel Collège électoral pourrait se composer (1) des membres de l'Assemblée nationale et (2) d'autres électeurs, par exemple les maires des villes comptant plus d'un nombre donné d'habitants ou encore des citoyens et des citoyennes désignés aléatoirement par le Directeur général des élections pour représenter l'ensemble de la population ou eux-mêmes élus par la population. Le recours à un Collège électoral conférerait au chef d'État une légitimité politique et une autorité morale proportionnées à ses responsabilités constitutionnelles, lui assurant une marge d'indépendance en regard des autres institutions. Il faut trouver un mécanisme de désignation du chef d'État qui, à la différence du suffrage universel, ne porte pas ombrage à la position du premier ministre et qui, à la différence d'une élection par l'Assemblée nationale, lui assure une base politique appropriée au rôle qui l'attend. Une forme de Collège électoral apparaît une hypothèse à approfondir.

Le chef d'État ainsi élu pourrait détenir un mandat non-renouvelable, ce qui aurait l'avantage de l'inciter à jouer son rôle sans arrière-pensées de réélection. Un mandat de six ou sept ans permettrait au titulaire de remplir pleinement sa fonction et de survivre à l'Assemblée nationale ayant contribué à son élection.