

Mémoire

La réforme des institutions démocratiques au Québec

Dans le cadre de la commission spéciale sur la loi électorale

Le 7 mars 2006
Laval

La réforme des institutions démocratiques au Québec

La démocratie est selon plusieurs le système politique le plus juste au monde. Le modèle québécois souffre de la désaffection populaire et de la stagnation institutionnelle. Il est donc impératif d'offrir à la population du Québec un modèle démocratique des plus représentatif. Depuis plusieurs années, cette idée de réforme a traversé les partis politiques et a été le sujet d'âpre débat. Ce n'est donc plus un secret que le Québec est au prise avec un «déficit démocratique»¹. La réforme se veut donc une réponse pour palier le déficit marqué par le peu de participation populaire, par un mode de scrutin non représentatif de la volonté populaire, par une absence de démocratie directe et par une désuétude du système politique québécois. Le mode de scrutin actuel, le scrutin majoritaire, laisse la place à d'importante distorsion. En effet, comme chaque siège est obtenu grâce à la majorité des voix dans chacune des circonscriptions, il n'est pas rare que le parti gagnant n'obtienne pas la majorité absolue des votes, 50% +1, à l'échelle nationale. De plus, à trois reprises, le parti ayant obtenu le plus de vote n'a pas remporté les élections, ayant remporté moins de circonscription que ses adversaires. Ce même problème est présent à l'échelle régionale où les députés ayant une majorité absolue dans leur circonscription sont rares. « En somme, sauf exception, la majorité des électeurs perdent leurs élections parce qu'ils sont plus nombreux à voter contre le nouveau gouvernement élu».² Quelle direction devrait prendre la réforme.

¹ Québec, Rapport du comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, *Participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, 2003 (Québec, Gouvernement du Québec), 9.

²Claude Béland, «Le mode de scrutin et les résultats des élections 2003», (Claude Béland, page personnelle) En ligne. < http://www.claudebeland.com/media/mode_scrutin_election_2003.pdf> (page consulté le 28 mars 2005).

Quel type de scrutin faut-il mettre en œuvre?

Il est désormais nécessaire de modifier le mode de scrutin et en instaurer un nouveau beaucoup plus représentatif des désirs de la population. Puisque l'opinion publique penche pour un régime parlementaire plutôt que présidentielle,³ Nous croyons qu'il est nécessaire d'instaurer un mode de scrutin proportionnel. La proposition la plus viable est sans aucun doute celle d'un scrutin proportionnel mixte ou un scrutin mixte compensatoire. Ce type de scrutin est ainsi nommé puisque la composition proportionnelle de l'Assemblée nationale vient compenser les distorsions d'un vote majoritaire. Selon le projet de loi, la carte électorale serait divisée entre 24 et 27 districts comportant chacun trois sièges de circonscriptions et deux sièges de districts pour un total de 127 sièges⁴. Ce type de scrutin aura pour effet de corriger la distorsion du scrutin majoritaire sans pour autant utiliser une élection proportionnelle totale qui s'adapte mal à la réalité des régions du Québec.

Qui avantage le scrutin proportionnel mixte?

Les grands gagnants de cette réforme seront donc ceux dont le pourcentage des votes est fortement concentré dans une région, comme les libéraux dans la région montréalaise, et ceux dont les votes sont étendus à l'ensemble du territoire, comme l'ADQ. Une grande partie des votes accordés aux libéraux le sont dans la région montréalaise. Or, cela leur permet d'obtenir un grand pourcentage de vote sans pour autant obtenir plus de siège à l'Assemblée Nationale à cause du modèle par circonscription. De son côté, l'ADQ récolte un appui populaire à l'échelle nationale, mais ne peut récolter un siège qu'à quelques rares occasions étant donné que l'appui à

³ PC, «Les États Généraux se prononcent contre un régime présidentiel» *Le Droit* (Montréal), 24 février 2003, p.6.

⁴ Québec, Secrétariat à la communication gouvernementale, *Avant projet de loi remplaçant la Loi Électorale : document explicatif*, 2004 (Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques)

ce parti n'est pas concentré dans les circonscriptions. À titre d'exemple, il faut à ce parti un total de 174 243 votes pour obtenir un siège, alors que la proportion est de 28 192 pour le PQ. Nous croyons qu'en instaurant le vote mixte cette forte distorsion va s'atténuer. En effet, en se basant sur les dernières élections, l'ADQ récolterait plus de 4 fois plus de siège.⁵ De façon répétée dans l'histoire électorale récente, soit depuis l'avènement du PQ, « le PLQ voit sa représentation en nombre de députés largement moindre, en proportion, que le pourcentage de vote obtenus ».⁶ En instaurant une compensation proportionnelle à l'élection majoritaire, ce problème sera diminué de beaucoup. Les petits partis émergents, comme Québec Solidaire, ont aussi beaucoup à gagner dans cette réforme. En effet, ils peuvent désormais espérer rafler un siège de district, alors que dans le système tripartite avec élection majoritaire qui a cours en ce moment, rares sont les chances de remporter une circonscription. Le nouveau genre de scrutin proposé permettrait donc « de favoriser le pluralisme politique ».⁷ Nous croyons que ce pluralisme est tout à fait atteignable avec l'essor des petits partis.

Les électeurs aussi retirent quelques avantages de cette réforme. En effet, en ce moment, une majorité d'électeurs perdent leurs élections étant donné que le parti au pouvoir remporte que très rarement la majorité absolue des voix. Or, avec la compensation proportionnelle et l'attribution d'une cinquantaine de sièges de compensation le pouvoir de vote de chaque citoyen sera augmenté. Finalement, en plus de leur donner plus de poids, la réforme électorale permettra de limiter le

⁵ Claude Béland, « Un mode de scrutin intéressant pour le Québec : la proportionnelle régionale », (Claude Béland, page personnelle, 28 octobre 2003) En ligne. <http://www.claudebeland.com/media/la_proportionnelle_regionale.doc> (page consulté le 28 mars 2005).

⁶ Parti libéral du Québec. Novembre 2002. *Une réforme nécessaire du mode de scrutin : mémoire présenté par le Parti Libéral du Québec à la commission des institutions de l'Assemblée Nationale*. Québec : Parti Libéral du Québec. p6.

⁷ Québec, Rapport du comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, *Participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, 2003 (Québec, Gouvernement du Québec), 35.

phénomène de vote stratégique, phénomène où un électeur, sachant que le parti qui le représente le mieux n'a aucune chance de remporter la victoire dans sa circonscription, vote pour le parti qui a le plus de chance de gagner. Or, avec la compensation proportionnelle, les électeurs seront poussés à voter selon leur valeur et pour les partis qui les représentent le mieux, sans avoir le sentiment d'avoir gaspillé un vote. Nous croyons très important que « la participation citoyenne soit au cœur des institutions démocratiques québécoises. »⁸

Les réticences

Malgré les bienfaits que le mode de scrutin proposé en avant projet de loi soient tangibles, nous avons tout de même des réticences face à celui-ci. Ces réticences tournent autour de deux points centraux, la façon d'accorder la compensation proportionnelle et son influence sur le seuil requis pour obtenir un siège de district et le nombre de vote des électeurs.

Premièrement, le projet propose « l'attribution des sièges de compensation en fonction des résultats obtenus dans chacun des districts par les candidats des partis à l'obtention d'un siège de circonscription ».⁹ En d'autre mot, la compensation se fait à l'échelle du district, en tenant compte seulement des votes comptabilisés dans ce district. Or, ce genre de compensation institue de facto, à cause de la méthode de calcul utilisée pour la répartition des sièges de compensation, un seuil fictif d'environ 15% nécessaire pour espérer remporter un de ces sièges.¹⁰ Or, ce seuil limite autant que le mode de scrutin actuel l'accession des petits partis émergeant à un siège à

⁸ Québec, Rapport du comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, *Participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, 2003 (Québec, Gouvernement du Québec), 11.

⁹ Québec, Secrétariat à la communication gouvernementale, *Avant projet de loi remplaçant la Loi Électorale : document explicatif*, 2004 (Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques). P5.

¹⁰ François Cyr, Paul Cliche, « Réforme du mode de scrutin: pour une vraie proportionnelle » *Le Devoir* (Montréal), 22 décembre 2004, A7.

l'Assemblée Nationale. Ce type de calcul et de répartition des sièges de compensation limite donc un des buts fixé par la réforme, permettre aux électeurs de voter selon leurs valeurs en limitant le vote stratégique. Au lieu de cela, la réforme proposée ne permettra que de renforcer la tendance tripartite,¹¹ tout en laissant intact le phénomène du vote stratégique, car un électeur appuyant un tiers parti sera confronté encore une fois à la faible chance que son parti a de remporter un siège.

De plus, le projet de loi n'accorde qu'un seul vote au électeur, c'est-à-dire que «l'attribution des sièges compensatoires est alors effectuée tout simplement sur la base du total des voix exprimées en faveur des candidats de chaque parti».¹² Nous ne sommes pas d'accord avec cette façon de faire. En effet, l'effet compensatoire s'en trouve diminué puisque nous votons à la fois pour un député de circonscription et pour un député compensatoire. En utilisant les résultats du vote majoritaire pour calculer l'attribution des sièges compensatoires, nous voyons le phénomène des votes stratégiques continuer à survivre. Nous voyons donc le second degré de distorsion, distorsion psychologique liée à ces votes stratégiques, continuer de fausser les résultats.

Les solutions

Il est important pour le prochain mode de scrutin de conserver la représentation régionale tout en offrant un meilleur équilibre électoral. Pour ce faire, le recours à une élection mixte est idéal. Il est important d'éliminer le phénomène du vote stratégique et de diminuer tout en équilibrant le coût d'un siège entre les partis. Nous croyons qu'en

¹¹ Paul Cliche, «Réforme du mode de scrutin: Un consensus se forme en faveur de l'octroi d'un deuxième vote» *Le Devoir* (Montréal), 7 janvier 2005, A6.

¹² Massicotte, Louis, 2004, « A la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec : en bref», Document explicatif, Département de science politique de l'Université de Montréal.p10

élisant 77 députés de circonscription, la diversité régionale sera respectée. Par contre, nous croyons fortement qu'une élection à deux votes, un pour élire un député de circonscription, un où l'on vote pour une liste de parti pour élire les sièges compensatoires, est nécessaire. De cette façon, un électeur peut appuyer un parti sans pour autant voter pour le député de circonscription du même parti s'il le juge insatisfaisant. Dans le même contexte, un tiers parti peut aller chercher un plus grand nombre d'appui chez les électeurs lors du second vote, ceux-ci sachant que leur vote sera directement reflété dans la distribution des sièges de compensation. Bref, ce type d'élection permet une plus grande équité électorale en éliminant le vote stratégique. Les députés élus sont donc beaucoup plus représentatifs du véritable désir de la population.¹³ De plus, nous croyons que le calcul de répartition des sièges compensatoires devrait se faire sur une échelle nationale. En effet, deux expériences passées, celle du PQ et celle de l'ADQ, nous démontrent à quel point il est difficile pour un nouveau parti de prendre a place. Ce faisant, chaque électeur aura le sentiment que son vote compte compensatoire vraiment dans la balance. Ce calcul national éliminera automatiquement le seuil de facto de 15% qui élimine toute chance pratique des petits partis dans un contexte de répartition par district. Suivant ce modèle, les sièges de compensations seront distribués proportionnellement au pourcentage de votes recueillis par les partis lors du vote de compensation. Nous croyons tout de même que l'atteinte d'un seuil de 5% au niveau national devrait être requis pour permettre à un parti de faire son entrée à l'Assemblée nationale.

¹³ Ibid., 11.

Autres recommandation pour atteindre une démocratie en meilleure santé

Il est important que les citoyens retrouvent confiance en la démocratie, et pour ce faire, elle se doit d'être plus représentative et plus directe. Il est important de redonner du pouvoir aux citoyens et de leur permettre d'être mieux représenté à l'Assemblée nationale. Pour ce faire, nous abondons dans le même sens que plusieurs et nous réclamons que le pouvoir de pétition des citoyens soit augmenté. Les citoyens devraient pouvoir présenter eux-mêmes leur pétition aux députés, ce qui éliminerait le contrôle effectué par ceux-ci dans le système actuel où une pétition doit être parrainée par un député. De plus, nous croyons qu'un organisme indépendant devrait être créé pour étudier et synthétiser les pétitions soumises, et pour la présenter et soumettre des recommandations à l'Assemblée nationale et au gouvernement. Un tel organisme doit être soustrait au contrôle partisan, et donc nous croyons qu'il serait nécessaire et bénéfique de l'intégrer à la structure du Protecteur du citoyen pour lui assurer une autonomie et pour limiter les coûts de gestion et de mise en œuvre.

Il est aussi nécessaire de diminuer le pouvoir du Premier Ministre et d'augmenter celui des députés. Premièrement, la discipline de parti devrait s'assouplir pour permettre une plus grande proportion de votes libres, ce qui permet aux citoyens de toutes les circonscriptions d'avoir une voix. Le député devrait être le porte-parole de sa circonscription auprès du gouvernement, pas le contraire. Finalement, il serait intéressant de limiter le pouvoir de nomination du Premier Ministre et de déléguer ce pouvoir à des comités parlementaires qui relèveraient de l'Assemblée nationale. Ces comités devront se pencher sur les nominations au sein des sociétés d'État et des conseils d'administration pour éviter toute forme de patronage.

Finalement, pour mousser l'intérêt des élections auprès de la population, il serait intéressant d'élargir les bases du suffrage. Un citoyen devrait pouvoir voter à partir de 16 ans s'il le désire. En fait, une personne de 16 ans désireuse de s'impliquer politiquement et désireuse de voter devrait pouvoir le faire. L'octroi du droit de vote automatique demeurerait à 18 ans, mais les jeunes de 16 ans pourraient entreprendre des démarches auprès du directeur des élections pour pouvoir obtenir un tel droit. Bref, le droit de vote leur serait octroyé seulement sur demande.

Résumé

- **Établir un mode scrutin mixte qui comporterait des sièges de circonscription et des sièges compensatoires.**
- **Le scrutin doit se faire sur deux votes, un pour la circonscription, un pour les sièges de compensations.**
- **La distribution des sièges compensatoires doit se faire sur une base nationale avec un seuil établi à 5%.**
- **Le pouvoir de pétition doit être augmenté en permettant aux citoyens de soumettre eux-mêmes leur pétition à un organisme autonome et indépendant.**
- **La fréquence et le nombre des votes libres doivent être augmentés.**
- **Le pouvoir de nomination au sein des sociétés d'État et des conseils d'administration doit être délégué à des comités parlementaires pour éliminer le patronage.**
- **Le droit de vote doit être accordé à partir de 16 ans si une demande est faite en ce sens.**

Bibliographie

- Claude Béland, *Un mode de scrutin intéressant pour le Québec : la proportionnelle régionale*, (Claude Béland, page personnelle, 28 octobre 2003) En ligne. <http://www.claudebeland.com/media/la_proportionnelle_rgionale.doc > (page consulté le 28 mars 2005).
- Claude Béland, *Le mode de scrutin et les résultats des élections 2003*, (Claude Béland, page personnelle) En ligne. <http://www.claudebeland.com/media/mode_scrutin_election_2003.pdf> (page consulté le 28 mars 2005).
- François Cyr, Paul Cliche, «Réforme du mode de scrutin: pour une vraie proportionnelle» *Le Devoir* (Montréal), 22 décembre 2004, A7.
- PC, «Les États Généraux se prononcent contre un régime présidentiel» *Le Droit* (Montréal), 24 février 2003, p.6.
- Parti libéral du Québec. Novembre 2002. *Une réforme nécessaire du mode de scrutin : mémoire présenté par le Parti Libéral du Québec à la commission des institutions de l'Assemblée Nationale*. Québec : Parti Libéral du Québec. p6.
- Paul Cliche, «Réforme du mode de scrutin: Un consensus se forme en faveur de l'octroi d'un deuxième vote» *Le Devoir* (Montréal), 7 janvier 2005, A6.
- Massicotte, Louis, 2004, « A la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec : en bref», Document explicatif, Département de science politique de l'Université de Montréal.p10
- Québec, Rapport du comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, *Participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, 2003. Québec : comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques.
- Québec, Assemblée Nationale, Commission des institutions, 2002, *Mémoire sur la réforme du mode de scrutin : Un système électoral préférentiel, totalement proportionnel et sans circonscription*, Québec : Assemblée Nationale.
- Québec, Secrétariat à la communication gouvernementale, 2004, *Avant projet de loi remplaçant la Loi Électorale : document explicatif*, Québec : Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques)