

MÉMOIRE

**présenté à la Commission des institutions
de l'Assemblée nationale**

dans le cadre de la consultation sur la réforme du mode de scrutin

par PAUL CLICHE

citoyen et auteur du livre

Pour réduire la déficience démocratique au Québec : le scrutin proportionnel

- Novembre 2002 -

Introduction

Je suis membre du Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN) et je milite au sein de l'Union des forces progressistes (UFP), mais la présentation qui suit est faite en mon nom personnel et non comme porte-parole de ces organismes.

Je félicite d'abord les membres de votre commission de s'être donné un mandat d'initiative pour consulter les groupes et la population concernant la réforme du mode de scrutin. Cette consultation émerge donc de la volonté de parlementaires soucieux de revaloriser le rôle des députés. Un geste semblable est une illustration éloquente de l'autonomie dont doivent faire preuve les commissions de l'Assemblée nationale pour assurer un fonctionnement plus équilibré de nos institutions parlementaires. C'est un pas significatif vers l'éventuelle réforme qui fera l'objet d'États généraux forts publicisés depuis quelque temps. Les membres de la Commission, eux, ont préféré agir sans tambours ni trompettes dans la mesure de leurs moyens relativement modestes.

Mon mémoire se divise en deux parties : l'évaluation du mode de scrutin actuel et la proposition de formules de remplacement possibles. J'aborderai quelques questions particulières à la fin dont l'extension souhaitable du scrutin proportionnel aux principales villes du Québec. Je ferai aussi une suggestion afin que cette réforme se réalise de façon prioritaire.

Cette présentation est loin d'être exhaustive. Elle aborde les sujets qui me tiennent les plus à cœur et que je pense être compétent pour traiter. J'ai omis volontairement certains sujets parce que je sais que d'autres mémoires avec le contenu desquels je suis d'accord vont les aborder.

D'entrée de jeu, j'annonce qu'entre les deux principales options qui s'offrent pour le choix d'un mode de scrutin dans le cadre d'un régime démocratique, je choisis celle qui privilégie la représentation plutôt que la gouvernance parce qu'elle permet mieux la concrétisation du principe fondamental sur lequel repose ce système : la souveraineté populaire.

Je considère donc que l'objectif principal de toute consultation électorale est de reproduire le plus fidèlement possible la volonté populaire au niveau parlementaire sous peine d'enlever à ce processus une part plus ou moins grande de sa légitimité démocratique. Je ne suis pas d'accord avec la conception voulant que le but primordial des élections soit la formation d'un gouvernement composé d'un seul parti détenant une majorité de sièges au Parlement pour garantir une pseudo stabilité politique. Je ne suis pas d'accord non plus pour que, dans la poursuite de ce but, on subordonne systématiquement la volonté populaire à un mécanisme qui permette de créer cette majorité artificiellement en accordant une prime souvent aberrante au parti vainqueur au détriment de l'équité qui doit prévaloir entre les partis en lice et du principe de l'égalité des citoyens.

Je pourrais citer plusieurs témoignages à l'appui de ma position. Qu'il suffise que j'en cite deux.

D'abord celui de l'éminent politicologue québécois Vincent Lemieux : « Dans une société politique de nature démocratique les exigences de la représentation doivent primer. La gouverne doit composer avec les contraintes de la représentation et non pas contraindre la représentation de façon à ce qu'elle gêne le moins possible la gouverne ».ⁱ

Et celui de la présidente actuelle de la Commission du droit du Canada, Nathalie Des Rosiers : « Chose certaine, la stabilité gouvernementale, qu'on associe typiquement au mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour, n'est plus le seul critère. Nos sociétés veulent une stabilité, mais une stabilité basée sur la participation des électeurs et le développement de certains consensus. Ils ne veulent plus d'une stabilité fictive issue de jeux politiques »,ⁱⁱ

1- L'évaluation du mode de scrutin pluralitaire uninominal à un tour

Je procèderai à cette évaluation à la lumière des deux critères que je viens de mentionner : l'équité qui doit prévaloir entre les partis en lice qui nécessairement représentent des valeurs de société et des tendances idéologiques différentes, d'une part, et, d'autre part, l'égalité qui doit aussi prévaloir entre les citoyens et les citoyennes en ce qui a trait à leur droit de vote ainsi qu'à leur droit d'être représentés au Parlement. Dans ce but, j'analyserai les résultats des 15 élections générales provinciales qui se sont tenues au Québec au cours du dernier demi-siècle, soit la période allant de 1944 à 1998.

1.1- Au Québec, l'équité entre les partis n'est pas du tout respectée; lors de 15 dernières élections le système a dérapé 11 fois

Comme on le sait, la principale caractéristique de ce mode de scrutin quant à ses effets mécaniques est la prime en sièges parlementaires qu'il accorde au parti vainqueur, au dépens des autres formations en lice, afin de permettre la constitution- la plupart du temps de façon artificielle- d'un gouvernement majoritaire qui assurera la stabilité gouvernementale.

Cette prime est la source de distorsions entre la proportion de votes recueillis par les différents partis et le nombre de sièges parlementaires qui leur sont attribués. D'où l'existence d'un phénomène de représentation inéquitable pour certaines formations qui ont pourtant reçu l'appui d'une partie significative de l'électorat. Au Québec, ces distorsions semblent particulièrement prononcées; ce qui a incité les politicologues André Bernard et Louis Massicotte à décrire ce mode de scrutin comme un « miroir déformant »ⁱⁱⁱ Quant à René Lévesque il l'a qualifié de « démocratiquement infect » dans une chronique qu'il a publiée dans le Journal de Montréal en 1972.

Dans le livre que j'ai publié sur le sujet auquel fait référence le document de consultation publié par votre commission^{iv}, j'ai analysé les résultats des 15 dernières élections générales provinciales tenues au Québec, soit celles qui ont eu lieu de 1944 à 1998.

Pour rappel, les principales constatations que j'ai faites se résument ainsi :

1.1.1- Des distorsions aberrantes lors de huit élections

Selon la logique du système la distorsion en faveur du parti vainqueur reconnue normalement acceptable est de l'ordre de 20%. Lorsqu'elle dépasse ce niveau, elle affaiblit le principal parti d'opposition de façon inconsiderée en plus d'éliminer pratiquement toutes les formations moins importantes du Parlement.

Or, ce phénomène s'est produit 8 fois lors des 15 dernières élections (1948, 1952, 1956, 1970, 1973, 1976, 1985, 1989). Deux fois la distorsion en faveur du parti vainqueur a atteint la proportion aberrante de 38%. C'était en 1948 alors que les libéraux, dominés par l'Union nationale, n'ont conservé que 8 députés et en 1973 alors que les péquistes, qui avaient pourtant augmenté leurs suffrages de plus de 7% comparativement aux élections de 1970, ont quand même vu leur nombre de sièges baisser de 7 à 6 pour faire face à 102 députés libéraux.

Même avec une proportion de voix supérieure à 30% un parti peut se voir attribuer une très faible proportion de sièges. Ex. : en 1948 les libéraux ont obtenu plus de 38% des voix mais ne sont vus attribuer que 8,7% des sièges; en 1973 le Parti québécois a obtenu plus de 30% des voix mais ne s'est vu attribuer que 5,5% des sièges (Ce dernier avait obtenu 23% des voix en 1970 mais seulement 6,5%). Règle générale, un parti qui obtient moins de 25% des suffrages récolte une très maigre représentation.

Par contre, certaines fois un parti qui obtient seulement 40% des suffrages peut former un gouvernement majoritaire : Ex : 39,6% pour les libéraux en 1886, 40,8% pour l'Union nationale en 1966 et 41,4 pour le Parti québécois en 1976.

C'est ainsi donc qu'une différence d'un peu plus de 2% dans les suffrages ont valu aux libéraux seulement 8,7% des sièges en 1948, mais ont rapporté 51,9% des suffrages et, en prime, un gouvernement majoritaire à l'Union nationale en 1966. Quelle discrimination! Quant au Parti québécois si son 30,2% des suffrages ne lui avait valu que 5,5% des sièges en 1973 dès l'élection suivante, en 1976, son 41,4 des suffrages lui valait une confortable majorité parlementaire de 64,6% des sièges. Quel contraste! Quelle surprise nous réserve ce mode de scrutin fantaisiste lors la prochaine élection?

Ces distorsions font ressentir leurs effets au niveau régional. Ainsi, en 1998, dans l'ensemble de la ville de Laval le Parti libéral, qui avait pourtant obtenu une majorité de 12 900 voix sur le Parti québécois, n'a réussi qu'à faire élire qu'un seul député sur cinq.

De plus, plusieurs régions ne sont souvent représentées que par des députés d'un seul parti même si le parti arrivé au second rang dans les suffrages a recueilli une proportion significative de suffrages. Le cas classique est fourni par l'Ouest de l'île de Montréal où cette forme de distorsion

s'exerce systématiquement depuis des décennies en faveur du Parti libéral à cause de la prédominance de l'électorat anglophone. Il en est de même dans l'Outaouais et dans certaines parties des Cantons de l'Est. Inversement, l'Union nationale puis le Parti québécois ont, à plusieurs reprises, établi des monopoles régionaux de représentation dans le Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Mauricie, l'Abitibi et Lanaudière, comme ce fut encore le cas en 1998.

1.1.2- Quatre renversements de la volonté populaire

Le pire effet pervers toutefois est le renversement de la volonté populaire; ce qui se traduit par une inversion des résultats permettant au parti s'étant classé deuxième dans les suffrages de faire élire plus de députés et de former ainsi le gouvernement. Le rapport Jenkins, qui a recommandé l'adoption d'un scrutin mixte avec une composante proportionnelle substantielle pour l'Angleterre, a qualifié ce phénomène de « perversion de la démocratie ». ^v Ce dernier s'est produit trois fois lors des 15 dernières élections provinciales québécoises:

-en 1944 lorsque les unionistes de Maurice Duplessis ont défait les libéraux d'Adélar Godbout, malgré un déficit de près de 4% dans les suffrages, pour se maintenir au pouvoir par la suite jusqu'en 1960.

-en 1966 alors que les unionistes de Daniel Johnson ont chassé du pouvoir les libéraux de Jean Lesage même si ces derniers avaient recueilli 6,5% de plus de suffrages (quelque 150 000 voix);

-en 1970 alors que les péquistes, qui s'étaient classés deuxièmes dans les suffrages après les libéraux se sont vus attribuer moins de sièges (7 députés) que les unionistes (17 députés) et les créditistes (12 députés) qui s'étaient classés respectivement troisièmes et quatrièmes dans le choix des électeurs.

-en 1998 alors que les péquistes de Lucien Bouchard ont conservé le pouvoir aux dépens des libéraux de Jean Charest obtenant une confortable majorité parlementaire (61% des sièges) alors que leurs adversaires avaient pourtant obtenu quelque 28 000 votes de plus (0,6% des suffrages globaux). Dans l'ensemble 57% des voteurs se sont alors opposés au Parti québécois.

Ces constatations signifient donc que, lors des 11 des 15 dernières élections générales (73% des cas), le scrutin majoritaire uninominal à un tour qui régit les élections québécoises a carrément dérapé. Il n'y a que les élections de 1960, 1962, 1981 et 1994 où il a correctement fonctionné fournissant au parti vainqueur une prime normale, soit inférieure à 20%.

1.1.3- Une cible de choix : les tiers partis

Troisième phénomène : les tiers partis constituent la cible de choix du système actuel. Ils se voient dénier leur droit à la représentation même s'ils ont obtenu une proportion significative des suffrages. En fait, il n'est arrivé que deux fois, lors des 16 dernières élections, que des tiers partis se soient vus attribuer une proportion de sièges équivalant à celle des suffrages qu'ils avaient

obtenus : les créditistes en 1970 et l'*Equality Party* en 1989 parce que leurs appuis étaient concentrés dans des secteurs bien déterminés (quelques régions rurales dans le cas des premiers et l'Ouest de l'île de Montréal dans le cas du deuxième qui est disparu de l'Assemblée nationale aux élections suivantes).

La liste est longue des tiers partis disparus depuis 50 ans parce qu'ils ont été lésés par le mode de scrutin. Les principaux sont : l'Action libérale nationale, un parti nationaliste réformiste (7% des votes en 1939, aucun député); le Bloc populaire, un autre parti nationaliste réformiste (15,2% des votes en 1944, 4,4% des députés); l'Union des électeurs, ancêtre des créditistes (9% des votes en 1948, aucun député); les partis indépendantistes, c'est-à-dire le Rassemblement pour l'indépendance nationale et le Ralliement national (9% des votes en 1966, aucun député).

Quant au Ralliement créditiste il n'a duré que trois élections même s'il a obtenu 11% des suffrages et a fait élire 12 députés lors de ses débuts sur la scène provinciale en 1970. Le cas de l'Union nationale est encore plus impressionnant. Parti dominant de 1936 à 1970 il a détenu le pouvoir pendant 23 ans. En 1970 il l'a perdu au profit des libéraux puis a été expulsé du Parlement en 1973. Il a connu un sursis en 1976 grâce à l'appui d'une partie de l'électorat anglophone puis n'a obtenu que 4% des suffrages à sa dernière présence en 1981. Ainsi, non seulement ce parti, qui avait pris la relève du Parti conservateur grâce à l'habileté manoeuvrière de Maurice Duplessis, s'est-il fait supplanter par le Parti québécois comme parti dominant, mais il est disparu après une agonie qui a duré 11 ans et a été marquée par quatre élections

Depuis 1994, un autre tiers parti important a vu le jour : l'Action démocratique. Il a recueilli 6,5% des suffrages à sa première présence et réussi à faire élire un député, son chef Mario Dumont. La proportion des électeurs qui l'a appuyé est passée à 11,8% en 1998, mais M. Dumont est resté orphelin à l'Assemblée nationale malgré les quelque 480 000 votes recueillis par son parti (0,8% des sièges). On sait que cette situation devait changer au printemps 2002 grâce à l'élection de quatre autres députés adéquistes lors d'élections partielles.

1.1.4. La loi d'airain du bipartisme

Quels seront les résultats des prochaines élections si on conserve l'actuel mode de scrutin? Entrera-t-on dans une nouvelle période de transition – la troisième depuis 1935- qui verrait l'émergence d'un nouveau parti dominant formant désormais tandem avec le Parti libéral pour alterner au pouvoir? Les données de l'analyse qui précèdent permettraient d'élaborer des scénarios plausibles à la lumière des résultats des dernières élections partielles qui ont permis l'élection de quatre députés adéquistes et surtout des récents sondages. Mais ce n'est pas le but du présent exercice, d'autant plus que la situation est en constante évolution et le sera probablement d'ici la tenue des élections, le printemps ou l'automne prochain.

Il semble certain toutefois que, si l'instauration d'un mode de scrutin comportant une bonne dose de proportionnalité ne survient pas au cours de la prochaine législature, le plus faible des trois

partis risque fort, dans un avenir plus ou moins rapproché, de devenir marginal tout au moins au niveau parlementaire ou même de disparaître. En effet, le mode de scrutin actuel impose implacablement la loi d'airain du bipartisme comme le prouve l'expérience vécue dans tous les pays qui ont utilisés le mode de scrutin majoritaire depuis l'avènement de la démocratie de représentation. Dans un pays comme le Canada, qui est affligé d'une certaine propension à la balkanisation, il peut même aller jusqu'à favoriser la domination d'un seul parti, comme le prouvent les longues périodes de pouvoir du Parti libéral depuis le début du siècle dernier.

1.1.5- L'indice de disproportionnalité : les différents systèmes s'échelonnent sur une échelle allant de 1 à 31 où le Québec se classe à la queue de sa catégorie

Il existe un outil pour mesurer le niveau de distorsion causé par un mode de scrutin. Il s'agit de l'indice de disproportionnalité qui permet de comparer l'effet des différents modes de scrutin sur la représentation parlementaire. C'est ainsi qu'on peut résumer en un seul chiffre le degré global d'écart existant entre la proportion de votes recueillis par l'ensemble des partis en lice à une élection donnée et la proportion de sièges parlementaires qu'ils se sont vus attribuer.

Cet indice est obtenu en faisant la somme des écarts enregistrés par chacun des partis en lice à cette élection peu importe que ces derniers soient positifs ou négatifs puisque dans ce calcul c'est leur valeur absolue qui est prise en considération. Par la suite, on divise cette somme par deux. On obtient ainsi un écart-type pour cette élection qui s'appelle l'indice de proportionnalité. Plus cet indice est bas, c'est à dire se rapproche de zéro, moins le niveau de distorsion est élevé donc plus le degré de proportionnalité est élevé. Pour en savoir plus long à ce sujet, lire l'article du professeur Gallagher cité à la fin de ce texte^{vi}.

Voici maintenant l'indice de disproportionnalité enregistré pour chacune des 8 dernières élections provinciales québécoises :

1998:17,9; 1994:16; 1989:23,7; 1985:25; 1981:16,3; 1976:23,2; 1973:38; 1970:21,3

Puis celui enregistré pour chacune des 9 dernières élections fédérales à la grandeur du Canada :

2000: 18,2; 1997:17; 1993:22; 1988:12; 1984:23; 1980:10; 1979:12; 1974:10; 1972:8

Ainsi, pour les huit dernières élections québécoises à l'Assemblée nationale, la moyenne de l'indice de disproportionnalité s'établit à 22,7. Dans le cas des neuf dernières élections canadiennes à la Chambre des Communes ce dernier s'établit à 14,7. Il semble qu'au cours des

trois dernières décennies ce soit le Québec qui ait enregistré un des indices le plus élevés, sinon le plus élevé, de tous les pays utilisant le mode de scrutin pluralitaire uninominal à un tour.

En analysant les statistiques sur l'indice de disproportionnalité enregistré dans plusieurs pays au cours des dernières années, le politologue Lawrence LeDuc, de l'Université de Toronto, a établi le classement suivant :^{vii} On y constate qu'il est jusqu'à 20 fois plus élevé dans les pays qui utilisent le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour que dans ceux utilisant un système pleinement proportionnel (où tous les députés sont élus à la proportionnelle).

1- Les pays utilisant un système proportionnel pur avec scrutin de listes (tous les députés sont élus à la proportionnelle) ont la valeur la plus basse :

Suède (élections de 1994) : 1 Belgique (élections de 1994) : 4

2- Suivent les pays utilisant un système mixte de type allemand avec correction complète:

Allemagne (élections de 1993) : 3 Nouvelle-Zélande (élections de 1996) : 8

3- Suit le seul pays avec Malte utilisant le vote unique transférable (type de scrutin proportionnel sans listes)

Irlande (élections de 1992) : 6 Irlande(élections de 1997) : 11,7

4-Puis les Parlements issus d'un système mixte à proportions variables mais à finalité proportionnelle :

Écosse : (élections de 1999) : 10 Pays de Galles (élections de 1999) : 7,5

5- Ensuite les pays à système mixte à proportions variables mais à finalité majoritaire:

Japon (élections de 1993) : 10 Italie (1994) : 14

6- Finalement les pays dont les élections sont régies par le scrutin majoritaire uninominal à un tour ou préférentiel dans le cas de l'Australie :

Australie (élections de 1996) : 17 Grande-Bretagne (élections de 1997) : 21
Canada (élections de 2000) : 18,2 Québec (élections de 1998) : 17,9

7- Et en queue de liste un pays qui utilise le scrutin majoritaire à deux tours :

France : élections de 1997 : 31

Au chapitre de la disproportionnalité, c'est donc un pays utilisant le scrutin majoritaire à deux tours, la France, qui remporte la palme. Ce piètre résultat prouve que ce mode de scrutin constitue un miroir aux alouettes si on espère régler le problème des distorsions de représentation. Par contre,, il assure une véritable représentativité aux élus.

1.2- Le principe de l'égalité des citoyens, leur droit d'être représentés au Parlement

Plus importante encore que l'équité entre les partis politiques m'apparaît la question de l'égalité entre les citoyens illustrée communément par l'axiome « une personne : un vote ». Le droit de vote peut être certes considéré comme l'un des droits fondamentaux dans une démocratie de représentation. Mais au-delà de ce beau principe il doit pouvoir s'exercer effectivement, c'est-à-dire que les votes enregistrés par les citoyens doivent compter dans le choix des élus, sinon il n'est qu'illusoire. De plus, pour respecter le principe de l'égalité entre les citoyens il faut que le poids du vote des électeurs quant au choix des élus soit le plus égal possible.

1.2.1- Souvent, une majorité de votes n'ont aucun poids

L'exemple des dernières élections générales, celles de 1998, nous renseigne éloquemment sur la question :

Alors, le vote de quelque 2 200 000 électeurs (54,4% des votes enregistrés) n'a aucunement compté dans le choix des députés. Il s'agit de tous les électeurs qui n'ont pas voté en faveur du candidat élu dans leur circonscription. Même si tous ces électeurs s'étaient abstenus en effet la composition de l'Assemblée nationale aurait été exactement la même. En fait, pour faire image on peut dire que ces électeurs pensaient déposer leurs bulletins de vote dans une urne électorale, mais qu'ils l'envoyaient à la poubelle. On peut dire que ce n'est certes pas la meilleure façon d'inciter les citoyens à se rendre voter!

Ce phénomène est intrinsèque à la nature du mode de scrutin majoritaire. Il se répète donc à toutes les élections dans des proportions sensiblement les mêmes. De cette constatation vient le slogan adopté par le Mouvement pour une démocratie nouvelle. Un scrutin proportionnel inciterait davantage à voter, donc augmenterait le taux de participation, parce que les électeurs seraient assurés que leur vote va compter dans le choix des élus.

1.2.2- Si vous n'avez pas appuyé le parti vainqueur, votre vote a beaucoup moins de poids

Quant à la question du poids plus ou moins égal des votes, on constate qu'en 1998 il a fallu 21 fois moins de votes au Parti québécois qu'à l'Action démocratique pour se faire attribuer un siège à l'Assemblée nationale. Il a fallu aussi 13 fois moins de votes au Parti libéral qu'à l'Action démocratique pour se faire attribuer un siège parlementaire.

Voici les calculs qui permettent d'arriver à ces conclusions :

Si on divise le nombre total de votes recueillis par le Parti québécois en 1998 (1 744 240) par le nombre de députés qu'il a alors fait élire (76), on arrive à un quotient de 22 950 qui représente le

nombre moyen de votes que ça a pris pour faire élire un député péquiste. La même opération effectuée dans le cas des libéraux (1 771 858 votes divisés par 48 députés) donne à son tour un quotient de 36 900. Quant au quotient de l'ADQ qui n'a fait élire qu'un seul député il est égal au nombre global de votes qu'il a recueillis, soit 480 636. Or ce dernier quotient est 21 fois plus élevé que celui des péquistes et 13 fois plus que celui des libéraux.

C'est donc dire que le vote d'un électeur péquiste a eu 21 fois plus de poids dans le choix des députés que celui d'un électeur adéquistes et celui d'un électeur libéral 13 fois plus de poids que celui d'un électeur adéquistes.

Une inégalité semblable se produit à toutes les élections dans des proportions qui varient en fonction des distorsions enregistrées dans la représentation. Il induit aussi le phénomène du vote utile ou stratégique qui incite plusieurs électeurs à appuyer un parti qui a des chances d'être élu plutôt que celui qui correspondrait le mieux à leurs convictions afin de ne pas perdre leur vote ou d'empêcher un parti dont ils ne veulent absolument pas d'être porté au pouvoir. Un scrutin proportionnel où la grande majorité des votes comptent et où la possibilité de gouvernement de coalition existe réglerait ce problème en grande partie.

1.2.3- La sous-représentation ou l'absence de certains groupes et tendances socio-politiques

Autre phénomène important : à cause du mode de scrutin actuel des catégories importantes de la population, comme les femmes^{viii}, ne sont pas représentées de façon équitable au Parlement. Il en est ainsi de groupes minoritaires comme la plupart des groupes ethniques. Les nations autochtones, faut-il le rappeler, sont aussi totalement absentes du décor de la politique institutionnalisée québécoise.

Le scrutin de listes, qui fait partie intégrante de presque tous les types de scrutin proportionnels, a par contre pour effet de favoriser l'équilibre des différents groupes de la population parce que les directions nationales de partis, à défaut d'être convaincues, sont sensibles à l'image qu'ils vont donner.

Il y a aussi des groupes qui représentent des tendances en émergence depuis plusieurs années, comme la mouvance environnementaliste, qui sont encore totalement absents de la scène parlementaire. Depuis plus récemment la mouvance anti-mondialisation des marchés, qui compte beaucoup d'appuis chez les jeunes, a fait irruption dans notre milieu, mais aucun des partis actuellement représentés à l'Assemblée nationale ne partage vraiment cette idéologie appelée à exercer une influence de plus en plus grande dans la société québécoise. Je déplore qu'on soit ainsi doté d'une institution parlementaire représentant de façon boiteuse le Québec réel. On est doté d'un Parlement coupé de courants importants qui sont appelés à façonner notre société tout comme l'Assemblée nationale des années cinquante, dominée par Duplessis, défendait les valeurs du Québec rural de jadis dans une société québécoise d'après guerre en pleine urbanisation et industrialisation.

1.2.4- Le découpage territorial prime sur les citoyens et favorise les distorsions

À ces phénomènes d'inégalité entre électeurs viennent s'ajouter ceux reliés au découpage de l'ensemble du territoire en petites unités territoriales appelées circonscriptions, lesquelles sont dotées chacune d'un député. Le politologue Jean-Pierre Deriennic, de l'Université Laval, a explicité ce point en soulignant la trop grande importance accordée au découpage territorial par le mode de scrutin actuel au détriment des humains.^{ix} Il soutient que ce découpage, qui accentue la déformation de la volonté populaire de l'ensemble d'un pays ou d'une province, constitue une grave entorse au principe fondamental de l'universalité.

Ce découpage entraîne donc une discrimination entre les citoyens sur la base du lieu où ils habitent. Le poids du vote d'un citoyen ou d'une citoyenne provient souvent du fait qu'il peut faire la différence entre deux candidats dans les circonscriptions où les résultats sont serrés. À l'inverse, ce poids est infime dans les circonscriptions qui sont habituellement gagnées ou perdues d'avance. Encore une fois, des régions comme l'Ouest de l'île de Montréal et plusieurs autres circonscriptions montréalaises à forte composante anglophone ethnique ou encore l'Outaouais, le Saguenay-Lac-Saint-Jean et certaines parties des Cantons de l'Est nous viennent à l'esprit quand on évoque ce phénomène qui favorise l'abstention. Comme on l'a souligné plus haut, on constate que ces régions comptent une proportion significative d'électeurs qui ne sont jamais représentés.

Il faut ajouter qu'en retenant des territoires aussi restreints que les circonscriptions actuelles comme base de répartition des résultats électoraux le système aboutit souvent à des aberrations démocratiques. Ainsi, si les votes sont trop uniformément répartis d'une circonscription à l'autre (ex. parti A : 40%; parti B : 30%; parti C : 20%) le parti vainqueur peut rafler tous les sièges. C'est ce qui est arrivé au Nouveau-Brunswick en 1987 et a failli arriver au Québec en 1948 et 1973.

À l'inverse, si les appuis en faveur d'un parti sont répartis trop irrégulièrement (très forts dans quelques circonscriptions mais relativement faibles ailleurs) ce dernier, même en se classant premier dans les suffrages globaux, peut faire élire moins de députés que son adversaire. C'est ce qui s'est produit en 1944 et 1966 à cause de la concentration des votes libéraux dans les villes et en 1998 à cause du clivage géo-linguistique.

Point important à souligner par ailleurs: on a longtemps cru que les distorsions provenaient surtout d'une carte électorale comportant des inégalités démographiques trop prononcées entre les circonscriptions. C'est ainsi qu'on a attribué à cette cause –certains le font encore aujourd'hui- la défaite libérale de 1966 aux mains des unionistes (voir le paragraphe 1.1.2). Mais les élections de 1973, qui ont suivi la suppression des « comtés protégés^x par le gouvernement Bourassa et une réduction généralisée des inégalités démographiques ont atteint un sommet au chapitre des distorsions (voir le paragraphe 1.1.1). On peut conclure que le mode de scrutin constitue la principale cause des écarts entre la répartition des votes et des sièges parlementaires.

Autre point qu'on doit souligner : les circonscriptions -surtout dans les grands centres urbains- sont souvent factices (une simple rue divisant un quartier peut servir de frontière à deux circonscriptions). De plus, ces dernières changent souvent à cause des impératifs d'égalisation démographique. Elles sont différentes pour les élections fédérales et provinciales et ne tiennent pas compte des activités courantes de la population puisque leurs frontières ne correspondent à aucune autre unité politique ou administrative. Comment voulez-vous qu'un citoyen ordinaire prenne goût à la vie politique quand l'unité territoriale qui devrait favoriser son intégration à la politique n'est aucunement un point de référence pour lui puisqu'elle ne sert qu'à élire un député à tous les quatre ans? Il s'identifie à sa région, à sa ville, à son quartier et parfois à sa paroisse mais jamais à sa circonscription dont il ne connaît souvent même pas le nom et les frontières.

1.2.5- Le manque de représentativité des élus

Depuis quelques décennies il arrive de plus en plus rarement qu'un parti soit porté au pouvoir avec une majorité absolue puisque des tiers partis sont de plus en plus dans le paysage . Au Québec cela est arrivé 7 fois lors des 15 dernières élections mais une seule depuis 1976 (1985). C'est encore plus rare au Canada ou, contrairement au Québec, il y a eu plusieurs gouvernements minoritaires. Ainsi quatre des 9 élections qui ont eu lieu de 1957 à 1979 ont résulté en un gouvernement minoritaire et ça a failli se répéter en 1997.

Au Québec, en 1998, plus de 57% des électeurs n'ont pas appuyé le gouvernement péquiste qui s'est vu attribuer 61% des sièges même s'il s'était classé deuxième dans les suffrages.

Au niveau des circonscriptions le manque de représentativité des députés est encore puisqu'une pluralité de voix suffit pour être élu (majorité simple). Parfois des députés sont même élus avec moins de 30% des suffrages. Si on calcule les abstentions cela ne fait pas une forte proportion de l'électorat.

Ainsi, en 1998, 49% des députés ont été élus par une minorité d'électeurs à cause de la présence d'un tiers parti (ADQ) qui a fait sentir sa présence dans une majorité de circonscriptions. C'est durant la période de transition survenue lors de la première partie de la décennie soixante-dix que ce phénomène pluralitaire a été le plus marqué parce qu'alors quatre partis importants s'opposaient : libéral, péquiste, unioniste et créditiste. Plus de 58% des députés ont alors été élus par une minorité d'électeurs (74% en 1970 et 69% en 1976).

1.2.6- Un principe flou, celui de la « représentation effective »

En 1991, la Cour suprême du Canada a fait de la « représentation effective » le principe premier de la représentation électorale. Elle a même constitutionnaliser ce concept juridique qu'elle a qualifié de « cœur même du droit de vote ».xi Elle déclarait alors que l'exigence d'égalité démographique des circonscriptions électorales ne fait pas obstacle à des écarts de 25% et même

plus si les Parlements les autorisaient. Elle différerait en cela de la jurisprudence américaine qui a limité ces écarts à 10%, sauf justification de l'État.^{xii}

La Cour a toutefois précisé que « le respect de la dignité individuelle et de l'égalité sociale exige que les votes des citoyens ne soient pas indûment dépréciés ou dilués ». Mais l'interprétation de ce principe, flou à souhait, est loin de faire l'unanimité. On l'a constaté notamment lors des audiences publiques auxquelles ont donné lieu, en 2001, les travaux ayant trait à la nouvelle délimitation des circonscriptions électorales provinciales pour mettre au point la carte qui sera utilisée lors de la prochaine consultation générale. À Montréal des citoyens ont dit que le redécoupage de la carte devrait se traduire par l'égalité du vote des électeurs quelle que soit la région (urbaine ou rurale). Mais en Gaspésie d'autres ont mis l'emphase sur l'accès au député, car un rapport préliminaire de la Commission de la représentation électorale recommandait la suppression de l'une des quatre circonscriptions dont est dotée actuellement cette région.

Dans son rapport final, la Commission de la représentation électorale, plutôt que d'en supprimer une, a ajouté les quatre circonscriptions gaspésiennes à la liste des circonscriptions d'exception comportant un nombre d'électeurs inférieurs de plus de 25% à la moyenne provinciale. Ce nombre a ainsi été porté à six puisque les circonscriptions des Iles-de-la-Madeleine et de l'Ungava faisaient déjà partie de cette catégorie. La Commission, qui est présidée par le directeur général des élections, M. Marcel Blanchet, a toutefois signalé qu'il sera plus difficile à l'avenir de procéder à une nouvelle délimitation des circonscriptions compte tenu de « la complexité qui entoure la conciliation des interprétations divergentes que suscite le principe de la représentation effective »^{xiii}

Devant cette situation la Commission a aussi souhaité « susciter la réflexion de tous les intervenants afin que puissent émerger des solutions qui seront à la mesure de l'équité nécessaire au bon fonctionnement de notre système démocratique ».

En clair, cet appel équivaut à un avis de la Commission signifiant qu'elle ne croit pas qu'on puisse procéder à l'avenir à d'autres redécoupages de la carte électorale dans le respect des exigences démocratiques minima fixées par la Cour suprême si on se restreint à délimiter de petites unités territoriales comme celles requises par notre mode de scrutin uninominal. Cela ouvre donc la porte toute grande à l'instauration d'un scrutin de type proportionnel qui, de par sa nature même, exige des circonscriptions beaucoup plus populeuses qui seront représentés par un minimum de trois députés – et normalement beaucoup plus- pour que la proportionnalité puisse faire sentir ses effets..

1.2.7- Les tenants du statu quo tentent de s'approprier le concept de la « représentation effective »

Quand la Cour suprême a édicté le concept de la « représentation effective » en 1991 il ne s'appliquait qu'au découpage de la carte électorale et non au mode de scrutin. Il ne s'est d'ailleurs appliqué formellement jusqu'ici qu'à cette question d'égalité des électeurs.

Mais ne voilà-t-il pas que des juristes, comme le professeur Pierre Blache, de l'Université de Sherbrooke, se demandent maintenant si ce concept ne pourrait pas aussi s'appliquer à la question de l'équité électorale pour savoir dans quelle mesure il faut corriger les distorsions causées par le scrutin majoritaire uninominal à un tour par l'introduction de la proportionnalité entre les suffrages entre les suffrages reçus par un parti sur le plan national et le nombre de députés élus.^{xiv}

M. Blache pose la question suivante : quelle position la cour adopterait-elle sur la proportionnelle? « Si le principe de représentation effective l'a conduite à s'éloigner du principe de l'égalité la plus grande possible entre les circonscriptions électorales, il devrait, me semble-t-il, l'empêcher aussi d'embrasser sans nuance la représentation strictement proportionnelle des résultats », répond-t-il.

Par ailleurs, le même concept juridique a récemment servi d'argument au professeur de droit constitutionnel Henri Brun pour livrer un plaidoyer en faveur du scrutin majoritaire qui, soutient-il, permet de réaliser « l'équité électorale ». Au nom de l'efficacité étatique il présente ce mode de scrutin comme « un compromis entre trop peu et trop de démocratie » puisqu'il favorise la bipartisme et non pas l'unipartisme (trop peu de démocratie) tandis que le scrutin proportionnel favorise le multipartisme (trop de démocratie).^{xv}

Étonnamment - compte tenu de la consultation actuelle sur la réforme des institutions démocratiques initiée par le ministre Jean-Pierre Charbonneau et des propositions de réforme formulées par ce dernier - le Procureur général du Québec s'est appuyé sur la thèse de M. Brun dans une plaidoirie qu'une de ses avocates a livré, le 5 novembre 2002, devant la Cour suprême du Canada en appui à la position du gouvernement fédéral dans une cause mettant en cause un citoyen ontarien.^{xvi} Seule province canadienne à appuyer Ottawa dans cette cause, le gouvernement québécois a soutenu notamment dans son mémoire que « les partis plus importants sont mieux outillés pour canaliser les tendances qui animent la société canadienne (...) pour proposer aux électeurs un programme complet et cohérent ». Poursuivant son apologie des partis dominants, le document déclare que « leurs compétences (celle des partis dominants) sont fondamentales pour éviter un fractionnement inutile du vote et pour permettre au principe de la représentation effective d'être mis en œuvre concrètement ». Il soutient aussi que ces partis « sont mieux à même de remplir les nouvelles fonctions importantes d'assainissement du financement électoral ». Ce défenseur de la primauté de la gouverne sur la représentation se déclare également en faveur du « phénomène des lignes homogènes de parti » qu'il perçoit comme un facteur essentiel afin d'assurer la stabilité nécessaire au maintien d'un gouvernement responsable. Il considère enfin comme « illusoires les mesures qui voudraient augmenter de façon significative la participation des petits partis au processus électoral »,

Ce genre d'argumentation des tenants du statu quo est contraire à celle que j'ai développée dans les paragraphes précédents. Je tenais à en faire état avant de proposer les formules de scrutin proportionnel qui m'apparaissent les mieux adaptées au Québec. Je veux ainsi démontrer que mes propositions sont loin d'atteindre le degré d'absolutisme et d'extrémisme que les détracteurs

de la représentation proportionnelle attribuent faussement et de façon indistincte à ce mode de scrutin utilisé présentement dans une forte majorité de pays démocratiques.

2- La représentation proportionnelle, l'avenue qui s'impose pour une réforme

2.1- L'adaptabilité et la souplesse de ce mode de scrutin

Je favorise surtout ce mode de scrutin d'abord parce qu'il peut permettre de régler tous les problèmes d'inéquité entre les partis et d'inégalité entre les citoyens soulevés dans les paragraphes précédents. Ainsi, avec une forme de scrutin à haut niveau de proportionnalité presque tous les votes peuvent compter et avoir le même poids dans le choix des élus Mais il y a aussi d'autres raisons.

Contrairement, par exemple, au mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour dont le mécanisme est tout aussi rigide que simple, la représentation proportionnelle est plus complexe, mais les diverses formes qu'elle peut revêtir lui permettent de s'adapter de façon efficace aux besoins des pays qui l'utilisent et à leur contexte politique propre. En réalité, il n'existe pas un seul type de scrutin proportionnel identique dans toutes ses composantes parmi les nombreux pays qui ont choisi ce mode de représentation.

Cette diversité provient surtout du fait qu'un système de représentation proportionnelle est constitué de cinq éléments principaux qui, agencés ensemble de façon et à des degrés différents, produisent autant de variantes du même mode de scrutin.

Qu'il suffise de mentionner ces éléments constitutifs puisqu'il en sera question dans les propositions qui vont suivre : la magnitude des circonscriptions (nombre de sièges par circonscription); la formule technique de répartition des sièges (celle des plus fortes moyennes où on se sert d'un diviseur ou celle des plus grand restes où on se sert d'un quotient); le niveau où se fait cette répartition (national ou régional); l'imposition ou non de seuils minimums pour que les partis puissent participer à la répartition des sièges et, si oui, le niveau où on le fixe; la façon de voter (listes fermées, listes ouvertes, listes panachées).

Une mise en garde : comme il n'existe pas de mode scrutin parfait il ne faut pas chercher celui qui serait le meilleur dans l'absolu, mais le mieux adapté aux caractéristique sociales et politiques de la société québécoise, ainsi qu'au contexte politique, comme on l'affirme avec raison dans le document de consultation publié par la Commission des institutions.^{xvii} La grande variété des éléments composant un mode de scrutin comme la représentation proportionnelle rend possible l'atteinte de cet objectif.

J'insiste sur le fait que la définition d'une formule de scrutin proportionnel, quelle qu'elle soit, ne doit pas se limiter à une opération désincarnée, sèchement mathématique qui va induire le niveau de proportionnalité désiré dans les résultats des élections et qui se transcrirait dans un mécanisme sans âme. On en a assez au Québec de la tyrannie de mécaniques électorales qui se détraquent plus de 70% des fois. Bien d'autres facteurs d'ordre socio-économique, culturel, historique, géographique, géopolitique (etc) propres au pays concerné doivent donc être pris en compte. Ainsi au Québec il serait impensable d'adopter un mode de scrutin ne tenant pas compte de l'importance du rôle joué par les régions.

Par ailleurs, il ne faut pas considérer le mode de scrutin comme une panacée. Il ne peut, loin de là, régler tous les problèmes d'un pays, car il n'est qu'un élément d'un système électoral qui, lui n'est qu'un élément d'un régime politique. Même si nous étions dotés du meilleur mode de scrutin possible il comporterait toujours certains inconvénients. Il s'agit de choisir celui qui en comporte le moins et cela constituera toujours une opération subjective où joue le système de valeurs des personnes appelées à prendre la décision. C'est pour cela que je crois que c'est préférable que les décideurs suprêmes soient l'ensemble des citoyens lors d'un référendum. Mais je suis persuadé que les institutions parlementaires, après leur passage à vide du dernier demi-siècle, vont relever le défi de se revaloriser et seront ainsi capables de jouer un rôle de plus en plus crucial dans la lutte contre la domination de l'économique sur le politique amenée qui est causée par la mondialisation des marchés.

De plus, un Parlement dynamique, qui représente les forces vives d'une nation, peut aussi jouer un rôle dans le développement de la démocratie participative, l'autre face de notre vie politique qui, seule, peut donner sa pleine dimension au projet démocratique. Dans cette perspective, « il est fondamental que la démocratie prenne et garde la priorité sur la mécanique électorale. Le système doit rester assujéti aux objectifs pour lesquels il existe. Les citoyens doivent redevenir maîtres de leurs institutions politiques sinon la crise de confiance existant entre eux et ces institutions va perdurer », a écrit André Larocque, ancien sous-ministre à la réforme électorale sous le gouvernement Lévesque et actuel sous-ministre au Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques.^{xviii}

2.2- Mon premier choix : la proportionnelle régionale

La première proposition concrète pour instaurer le scrutin proportionnel au Québec a été faite par le professeur Vincent Lemieux en 1971. Sa formule de « proportionnelle régionale modérée » a été l'une des trois hypothèses étudiées dans le livre vert publié par le ministre Robert Burns en 1979 en vue d'une tournée de consultations.^{xix} Mais comme le ministre a démissionné peu après cette dernière n'a pas eu lieu. La proposition Lemieux portait le qualificatif de « modérée » parce qu'aucune circonscription n'aurait compté plus de cinq députés même dans les agglomérations de Montréal et Québec, ce qui en aurait limité singulièrement la proportionnalité. L'idée a été

relancée en 1981, après le référendum et les élections, par le Secrétariat à la réforme électorale, mais ça n'a pas fonctionné même si les libéraux de Claude Ryan étaient en faveur de l'adoption d'un scrutin à composante proportionnelle.

Puis la Commission à la représentation électorale, qui avait été mandatée par l'Assemblée nationale pour proposer un nouveau mode de scrutin après avoir consulté la population a recommandé, en 1984 une formule appelée « proportionnelle territoriale », voisine de la proposition Lemieux. Cette recommandation a été faite parce qu'il s'était dégagé une forte majorité à l'appui d'une proportionnelle régionale. Cette dernière prévoyait notamment que les circonscriptions des grandes agglomérations comme Montréal et Québec compterait plus de sièges; ce qui en augmentait sensiblement la proportionnalité.^{xx}

Le premier ministre Lévesque a endossé le rapport de cette commission et a fait préparer un avant projet de loi en conséquence. Mais ce dernier a été bloqué par le caucus des députés péquistes; geste qui a vivement déçu le fondateur du PQ qui, la journée de sa démission en 1985, avait encore ce document sur sa table de travail.

2.2.1- Un type de scrutin proportionnel qui servirait d'assise à la décentralisation régionale

Renouant avec un des thèmes longtemps et encore naguère favoris du Parti québécois, le gouvernement Landry a réouvert la porte à la décentralisation régionale lors du Rendez-vous national des régions qui a eu lieu récemment.^{xxi} Si jamais cette option de gestion publique, que je favorise personnellement, se concrétisait sur une grande échelle au Québec ce type de scrutin s'imposerait logiquement pour des raisons d'efficacité et de synergie. En vertu de la représentation proportionnelle régionale les députés seraient élus sur la base de circonscriptions épousant en gros les territoires des régions administratives actuelles.

Il s'agit, dans ses grandes lignes, de la formule préconisée par la Commission de la représentation électorale dans son rapport de 1984 suite à la consultation qu'elle avait effectuée en 1983 sur mandat de l'Assemblée nationale Cette dernière avait démontré qu'une forte majorité de citoyens et de groupes qui s'étaient exprimés lors de la consultation appuyaient ce type de scrutin. C'est cette recommandation que le premier ministre Lévesque avait fait sienne.^{xxii}

2.2.2- Une option favorisant la proportionnalité

Il s'agit d'une formule où les 125 députés seraient élus à la proportionnelles, donc où les électeurs n'auraient qu'un seul bulletin de vote à remplir.

Dans le livre que j'ai publié sur la scrutin proportionnel, j'explique les tenants et aboutissants de la formule que je préconise. Je ne me répéterai pas ici et j'y réfère les lecteurs de ce mémoire.^{xxiii}

Qu'il me suffise cependant d'attirer l'attention sur les points suivants :

-Avec une formule semblable toutes les régions conserveraient sensiblement le même nombre de députés puisque les écarts démographiques alloués favoriseraient les régions à faible densité de population où les distances à parcourir sont grandes (Gaspésie, Côte Nord, Abitibi). Le problème soulevé par la Commission de la représentation électorale dans son dernier rapport serait ainsi réglé (voir plus haut le paragraphe 1.2.6). Une fois définies initialement, les frontières des circonscriptions régionales n'auraient plus à être modifiées après chaque recensement fédéral. Pour respecter éventuellement les impératifs démographiques on n'aurait qu'à transférer un ou des sièges d'une circonscription régionale à l'autre.

-Les agglomérations régionales les plus peuplées, comme celles de Montréal et Québec, ne seraient pas morcelées artificiellement en plusieurs circonscriptions comme le proposait, il y a 30 ans, le professeur Lemieux dans sa formule de « proportionnelle régionale modérée ». Les territoires des villes créées lors de la récente vague de fusions municipales constituent maintenant un point de référence incontournable pour l'intégration des activités politiques. Il ne peut être question de surimposer une carte électorale provinciale qui, comme cela s'est produit jusqu'ici, serait une source de confusion. D'autant plus que cela favoriserait la proportionnalité.

-Par contre, cette dernière serait moindre dans les régions les moins peuplées; mais encore là on respecterait les dynamismes qui prévalent. L'artificialité serait réduite au maximum. Je verrais mal, par exemple, qu'on fusionne en une seule circonscription les régions de l'Outaouais et de l'Abitibi ou encore celles du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de la Côte Nord pour favoriser la proportionnalité. Les besoins des citoyens et le respect de leur cadre de vie ne doivent pas être subordonnés à quelque système que ce soit aussi louables soient les finalités de ce dernier.

-On procéderait par un scrutin de liste où les noms des candidats seraient inscrits dans l'ordre décidé par les partis, mais au lieu de voter seulement pour le parti en respectant l'ordre établi par ce dernier (listes fermées) les électeurs pourraient changer cet ordre (listes ouvertes) et même pourrait voter pour des candidats de n'importe lequel des partis (scrutin panaché).

-Les simulations de résultats que j'ai faites à partir des résultats des élections de 1998 (p. 104 à 113 du livre) démontrent que cette formule possède un haut degré de proportionnalité. En fait, l'indice de disproportionnalité (voir paragraphe 1.1.5) aurait varié entre 1,8 et 8,5 selon la méthode de répartition choisie (celle d'Hondt ou de Sainte-Laguë).

-Avec des résultats aussi serrés entre les deux principaux partis que ceux des dernières élections (0,6% des suffrages) et la présence d'un tiers parti ayant reçu une proportion significative des votes (près de 12%) la nécessité d'un gouvernement de coalition se serait imposée.

2.3- Mon deuxième choix : le scrutin mixte avec correction complète ou système allemand (50%-50%)

Ce mode de scrutin est un système à représentation proportionnelle personnalisée parce qu'il prévoit l'élection de 50% de députés locaux dans des circonscriptions uninominales. Mais sa principale caractéristique consiste dans le fait qu'il prévoit une correction complète des distorsions causées par le scrutin majoritaire apportée par le 50% (et même plus) de députés élus à la proportionnelle.

On donne aussi à ce mode de scrutin le nom de son pays d'origine : le système mixte allemand.^{xxiv}

Comme tous les systèmes mixtes il crée deux catégories de députés : les locaux élus au scrutin pluralitaire et les régionaux élus au scrutin proportionnel. Dans ce cas-ci, la proportion est de 50%-50%. À part l'Allemagne il n'existe que dans un seul autre pays, la Nouvelle-Zélande.

Ce qui différencie ce mode de scrutin des autres types de scrutin mixte compensatoire où la proportion de députés élus au scrutin pluralitaire est plus élevée que celle des députés élus au scrutin de listes (60% à 40% par exemple), c'est que dans ce cas-ci la correction des distorsions causées par le premier est complète. Il s'agit donc d'un type de scrutin où le niveau de proportionnalité est très élevé.

Comme dans tous les scrutins mixtes. Les électeurs votent deux fois :

-pour un candidat dans une circonscription uninominale comme dans le mode pluralitaire actuel afin de choisir son député local;

-et pour un parti dans une circonscription régionale à partir des listes (fermées ou ouvertes) élaborées par les partis. C'est ce deuxième vote qui détermine le nombre total de sièges auxquels chaque parti a droit et qui sert à élire les députés régionaux.

Pour compiler les voix de scrutin de listes des circonscriptions régionales on fait le total des voix obtenues par chaque parti dans chaque région puis un procède au calcul de la répartition proportionnelle des sièges selon la méthode dite de « la plus forte moyenne » Ensuite, on soustrait le nombre de sièges locaux (uninominaux) gagnés par un parti dans une région du nombre de sièges auxquels il a droit après ce calcul. On obtient ainsi le nombre de sièges régionaux (proportionnels) qui lui reviennent.^{xxv}

On peut aussi attribuer les sièges proportionnels au niveau national au lieu de le faire sur une base régionale. La façon de procéder est alors plus simple : on attribue à chaque parti le nombre de sièges proportionnels qui lui manquent, après l'attribution des sièges locaux majoritaires, pour équivaloir à la proportion globale de suffrages qu'il a obtenus. Cette façon de procéder augmenterait le niveau de proportionnalité, mais comporterait aussi l'inconvénient de faire élire à la proportionnelle des candidats venant surtout des deux grandes agglomérations (Montréal et Québec). Cela susciterait inévitablement du mécontentement dans certaines régions où, avec raison, on se trouverait que la représentation des grands centres serait trop importante. Je pense donc qu'il ne faut pas choisir cette option quitte alors à réduire le nombre de circonscriptions régionales en fusionnant certaines pour créer un bassin permettant l'expression d'un proportionnalité satisfaisante. (voir pp. 122 et 123 de mon livre)

Il faut également souligner que le choix de cette option risquerait de causer l'augmentation du nombre de députés; ce qui ne serait pas bien vu de la population probablement si ça se produit. C'est d'ailleurs pour cela que j'en fais mon deuxième choix même si au niveau de la proportionnalité et de la représentation des régions, il est excellent. Dans le cas du Québec, on pourrait proposer 75 circonscriptions uninominales locales pour le scrutin pluralitaires selon le modèle de la carte fédérale et 75 autres pour le scrutin proportionnel régional. Il y aurait donc 150 députés au lieu des 125 actuels.

En Allemagne, la constitution prévoit même qu'un nombre additionnel de sièges puisse s'ajouter aux 220 déjà prévus de façon à effectuer une correction complète des distorsions causées par le scrutin pluralitaire. En Nouvelle-Zélande, où on a remplacé le scrutin majoritaire uninominal à un tour dans les années 1990, le Parlement compte habituellement 120 sièges. De ce nombre 69 députés sont élus au scrutin pluralitaire au niveau local et 51 à la proportionnelle au niveau régional.

Par ailleurs, le choix d'un modèle semblable aurait sans contredit comme avantage de maintenir le lien électeur-élu qui semble important aux yeux de plusieurs même si, personnellement, je pense qu'on exagère à ce sujet du moins si l'on se fie au sondage réalisé par le Secrétariat à la réforme électorale en 1984. Ce dernier a permis de constater, comme l'a souligné le politologue Vincent Lemieux, que les électeurs avaient peu de relations personnelles avec leur député puisque 72% d'entre eux ne l'avaient jamais rencontré et 87% disaient ne lui avoir jamais rien demandé.^{xxvi}

Mais comme il est évident que les citoyens, ainsi que les députés- qui accordent avec raison beaucoup d'importance à leur rôle de représentation- seront réfractaires à une réforme qu'ils considéreraient comme un bouleversement, j'admets, à l'instar du politologue Henry Milner, que cette formule est plus consensuelle qu'une où tous les députés seraient élus à la proportionnelle; ce qui soulèverait une certaine incertitude à ce point de vue du moins lors de l'instauration.^{xxvii}

2.4- Un consensus des partis politiques en place et des experts s'est formé pour l'adoption d'un système mixte 60%-40% de type compensatoire

D'autres formes de systèmes mixtes compensatoires sont mentionnés dans le débat actuel. Ce sont aussi des systèmes à représentation proportionnelle personnalisée et à finalité proportionnelle même s'ils sont à dominante pluralitaire. C'est celui à 60%-40%, voisin du système dont est doté l'Écosse depuis cinq ans, qui se dégage présentement du peloton de façon très nette. Le Parti libéral et l'ADQ ont décidé, il y a plusieurs mois, qu'ils préconiseraient une formule du genre dans des proportions voisines de 60% de sièges majoritaires et de 40% de

sièges proportionnels, soit 75 sièges majoritaires et 50 sièges proportionnels dans une Assemblée comptant 125 députés comme maintenant.

Tout dernièrement, le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, M. Jean-Pierre Charbonneau, a aussi annoncé qu'il se ralliait à cette formule que l'ancien ministre Claude Ryan avait appuyée quelque semaines plus tôt.

C'est devant le Commission des institutions que ce consensus s'est cristallisé, le 14 novembre dernier, alors que les parlementaires ont entendu quatre experts pour les conseiller, soit les professeurs Vincent Lemieux, André Blais, Henry Milner et Louis Massicotte. Ces quatre politicologues, spécialisés dans les systèmes électoraux, ont alors fait front commun pour recommander l'adoption d'une telle formule qui s'inspire du modèle mixte allemand mais qui n'y est pas identique parce qu'il lui manque une caractéristique importante. La proportion de 60% des sièges élus au scrutin pluralitaire contre 40% à la proportionnelle ne permettrait pas en effet d'atteindre une correction complète des distorsions comme c'est le cas en Allemagne.

À priori, il faut se réjouir que ce consensus, aussi spectaculaire qu'inattendu, indique que la saga qui dure depuis plus de 30 ans va enfin prendre fin.

Mais il faut vérifier jusqu'à quel point la formule vers laquelle on semble se diriger établira une véritable proportionnalité et quel niveau de votes les partis devront atteindre pour profiter de la compensation.

Le professeur Lemieux s'est montré peu rassurant à ce sujet lors de son passage devant la Commission en déclarant : « À moins de prendre des mesures un petit peu radicales qui ne semblent pas tout à fait appropriées, je pense que ce devra nécessairement demeurer un peu limité du moins avec le mode de scrutin de remplacement dont on parle présentement ». Il faut déduire de ces paroles que la proportionnalité ne s'appliquerait que dans le cas des partis ayant obtenu une proportion substantielle des suffrages car les sièges proportionnels répartis entre les circonscriptions régionales ne seront pas assez nombreux pour corriger les distorsions causées aux petits partis (ceux qui ont reçu moins de 15% de voix, par exemple).

Les professeurs Blais et Massicotte pour leur part se sont montrés plus optimistes mais sont restés vagues. « Avec un système compensatoire (de type 60%-40%) on peut facilement assurer une bonne proportionnalité », a déclaré M. Blais. Quant au M. Massicotte, partisan du système allemand 50%-50% avec correction complète il s'est lui aussi rallié au système écossais. « Le principe de la compensation est un principe très fort, Les distorsions peuvent être éliminées même si les sièges de scrutin de liste ne représentent que 40% du total », s'est-il dit convaincu.

En définitive, tout repose, à mes yeux, sur le niveau de proportionnalité que cette formule engendrerait au Québec dans le cas de petits partis qui obtiendraient entre 5% et 15% des voix. J'espère que les experts qui sont en train de mettre la formule au point vont renseigner la population de façon plus précise à ce sujet dans les meilleurs délais. En attendant nous réservons notre jugement.

2.4.1- Leçcas de l'Écosse et du Pays de Galles

Pour essayer d'y voir plus clair, on peut se référer aux exemples les plus actuels des résultats produits par ce type de système qui proviennent de l'Écosse et du Pays de Galles. On sait que ces contrées font partie du Royaume-Uni qui est une union de quatre nations dominées par les Anglais, la quatrième étant l'Irlande du Nord. En 1997, le gouvernement travailliste du premier ministre Blair a mis en marche un processus de dévolution par lequel il a notamment créé des institutions territoriales en Écosse et au Pays de Galles auxquelles il a délégué des compétences exclusives dans des domaines aussi importants que la santé, l'éducation, le logement, le transport, le développement économique, l'environnement, la culture et les sports, l'agriculture, etc. Il a aussi créé le Parlement d'Écosse et l'Assemblée du Pays de Galles. Cette décentralisation historique a été accompagnée par l'instauration d'un mode de scrutin à représentation proportionnelle personnalisée.

Dans un article publié sur le sujet, le professeur Charlie Jeffery, de l'Université de Birmingham, a analysé les résultats des premières élections tenues dans le cadre du nouveau système tenues en mai 1999.^{xxviii}

Ces résultats sont relativement probants sous l'aspect de la proportionnalité tout en n'atteignant certes pas des niveaux aussi élevés que dans les scrutins proportionnels de listes et dans les systèmes mixtes à correction complète. Mais les partis en présence là bas sont plus équilibrés qu'au Québec quant à la proportion des suffrages qu'ils reçoivent. En Écosse, qui a été dotée d'un système mixte où 57% des députés ont été élus au majoritaire et 43% à la proportionnelle, l'indice de disproportionnalité s'est élevé à 10 avec quatre partis qui ont obtenu entre 33% et 16% des suffrages. Un peu paradoxalement, il n'a été que de 7.5 au Pays de Galles où la proportion de députés élus au majoritaire s'est établie à 66,6% et à 33,3% au proportionnel avec quatre partis qui ont obtenu entre 13% et 39% des suffrages. Dans les deux cas on a dû former des gouvernements de coalition qui fonctionnent bien après que le gouvernement minoritaire initial à partie unique ait été un échec au Pays de Galles.

À noter que, lors du même processus de dévolution, le gouvernement Blair a aussi créé l'Autorité métropolitaine de Londres (Greater London Council) dont les membres sont aussi élus, depuis mai 2000, au moyen d'un système mixte attribuant plus de 40% des sièges au scrutin proportionnel.

Par ailleurs, en 1999, la Commission Jenkins, également créée par le gouvernement Blair, a proposé une réforme du mode de scrutin pour l'Angleterre qui instaurerait aussi un système mixte à finalité proportionnelle. (voir paragraphe 1.1.2) Si cette réforme se réalisait éventuellement, le Canada et ses provinces demeureraient une des seules démocraties au monde à conserver le scrutin majoritaire uninominal à un tour avec les États-Unis et de l'Inde puisque le pays qui a été le berceau du mode de scrutin majoritaire leur aurait faussé compagnie.

2.4.2- Le piège d'une réforme cosmétique

Mais même les exemples des résultats électoraux en Écosse et dans le Pays de Galles ne nous éclaire pas plus sur ce qui se produirait au Québec.

Cette question du niveau de proportionnalité assurée par tel ou tel système doit donc constituer le principal point en discussion présentement puisque, comme on l'a constaté, un consensus semble s'être établi, du moins au sien de la Commission pour introduire certains éléments de proportionnalité afin de corriger les principales distorsions causées par le système pluralitaire actuel. On ne doit pas rester dans le flou à ce sujet car on risque d'avoir de vilaines surprises. Le danger qui nous guette en effet c'est que la réforme envisagée ne soit que cosmétique et qu'en fin de compte le seul bénéficiaire en soit le parti d'opposition les plus importants qui verraient réduire substantiellement l'injustice que l'actuel mode de scrutin lui a fait subir jusqu'ici. Les petits partis, eux, seraient abandonnés à leur sort.

Il faut éviter que l'effet le plus clair de la réforme envisagée soit de rendre moins pénible le séjour en alternance dans l'opposition de deux partis principaux. Cela aurait tout simplement pour effet de reformer le tandem bipartiste qui constitue une caractéristique les plus décriées du système actuel. Les législateurs doivent donc être très prudents s'ils envisagent d'instaurer un système qui n'apporte pas une correction complète des distorsions causées par le scrutin pluralitaire car ils risquent de se livrer à une réforme purement cosmétique.

2.4.3- L'inadéquation des systèmes mixtes à finalité majoritaire

Si le but de la réforme est d'assurer une représentation équitable, il faut exclure les systèmes mixtes à finalité majoritaire c'est-à-dire ceux où les sièges proportionnels qui se retrouvent dans une proportion bien inférieure aux sièges majoritaires (30% à 70% par exemple) n'ont pas pour but de corriger les distorsions causées par le scrutin uninominal. On appelle aussi ce genre de scrutin 'système mixte indépendant' parce qu'on attribue les sièges proportionnels sans aucun objectif de compensation. Les résultats des deux types de scrutin s'additionnent simplement. Dans ce cas le niveau de représentativité est moins élevé. Ainsi, j'ai calculé que l'indice de disproportionnalité aurait été de 13,8 aux élections québécoises de 1998 si on avait utilisé un système mixte à finalité majoritaire où 66,6% des sièges aurait été attribué par un scrutin majoritaire et 33,3% par un scrutin de liste.^{xxix}

2.4.4- Le vote unique transférable (VUT) et le vote alternatif

Il s'agit du seul type scrutin proportionnel n'utilisant pas de listes. Il est utilisé seulement en Irlande et à Malte. Il produit des résultats plus équitables que le système majoritaire mais moins que les scrutin de listes. À souligner qu'il a ou a déjà eu des partisans convaincus dans le milieu

comme les politologues Vincent Lemieux et Jean-Pierre Derriennic. Pour en savoir plus long à son sujet, se référer au document de consultation de la commission qui en fait une présentation complète. Avec trois autres de ces collègues M. Lemieux s'est cependant récemment rallié à une formule de scrutin mixte compensatoire 60%-40%.

Dans le contexte particulier du Québec je ne crois pas que ce mode de scrutin permette un taux de proportionnalité très élevé même si en Irlande l'indice de disproportionnalité s'est chiffré à 6 aux élections de 1992 et 11,7 aux élections de 1997(voir le paragraphe 1,1,5). Je le trouve assez compliqué à comprendre et à appliquer. Je ne vois pas non plus en quoi il 'collerait' à la réalité socio-politique du Québec car il subdiviserait la plupart de centres urbains en plusieurs circonscriptions. Dans le cas des agglomérations de Montréal et de Québec tout au moins cette formule n'améliorerait pas tellement la problématique de l'artificialité des circonscriptions actuelles. Elle constituerait certes un recul par rapport à la réalité des villes fusionnées à moins qu'on n'épouse les frontières des arrondissements. Mais comme ces derniers sont très inégaux démographiquement, ceux de l'ancienne ville de Montréal seraient trop peuplés et ceux des anciennes villes de banlieue ne le seraient pas assez.

Par ailleurs, j'estime que si la réforme devait instaurer un mode de scrutin mixte ce serait une très bonne chose d'adopter le vote alternatif (mode de scrutin majoritaire uninominal préférentiel) pour élire les députés locaux. C'est un mode de scrutin où les électeurs marquent leurs préférences pour les candidats dans un ordre numérique. Le premier candidat ayant obtenu une majorité absolue des suffrages (50% plus 1) étant déclaré élu à la suite, si nécessaire, de dépouillement successifs où les candidats les plus faibles sont éliminés et où leur premier choix sont pris en compte.

Ce mode de scrutin est l'équivalent, dans un système majoritaire uninominal, du vote unique transférable en matière de représentation proportionnelle. Sa grande qualité est d'être un système qui assure la représentativité de tous les députés sans avoir à recourir à un coûteux deuxième tour. Mais il n'assure pas plus de proportionnalité qu'un scrutin majoritaire comme on a pu le constater plus haut au paragraphe 1,1,5. Il est utilisé en Australie pour l'élection des députés à la Chambre basse.

3- Quelques points importants

3.1- L'épouvantail à moineaux de l'instabilité politique

Le document de consultation qu'a publié la commission fait état du fait que certains défenseurs du scrutin majoritaire uninominal à un tour vont jusqu'à prétendre que « la pluralité des sièges des sièges à la Chambre revenant au parti vainqueur lors des élections suffit à assurer la légitimité d'un gouvernement malgré les distorsions causées à la volonté populaire ».

Je m'élève en faux contre ce genre d'assertion qui bafoue le principe fondamental de notre démocratie de représentation, la souveraineté populaire, en la subordonnant à un simple mécanisme électoral qui s'est détraqué 73% des fois, comme on a pu le constater en analysant les résultats des 15 dernières élections. Il a alors en effet dérapé 11 fois en amplifiant substantiellement la prime maximum de 20% qu'il aurait dû, selon sa logique, accorder au parti vainqueur et même en renversant trois fois la volonté populaire (voir le paragraphe 1,1,2 plus haut).

Ces résultats aberrants ont fortement contribué à faire perdre confiance ou à rendre cyniques une forte proportion de citoyens québécois à l'égard de tout ce qui touche de près ou de loin à la vie politique et surtout aux institutions démocratiques. L'exécution du mandat que s'est donné la Commission concernant la réforme mode de scrutin constitue une occasion privilégiée de commencer à rétablir la confiance.

Je n'ai pas l'intention d'épiloguer sur le sujet et je réfère encore une fois la Commission au livre que j'ai écrit.^{xxx}

Qu'il suffise d'ajouter que, sauf de rares exceptions, tous les pays qui utilisent un scrutin de type proportionnel, même l'Irlande, sont gouvernés par des coalitions. Il en est ainsi des pays qui utilisent des types de scrutin mixtes à finalité proportionnelle comme l'Allemagne et même des contrées comme l'Écosse et le Pays de Galles où la proportion de sièges proportionnels se situe en deçà de 50%. Avec des résultats aussi serrés que ceux qu'ont produit les élections de 1994 et 1998 au Québec (moins de 1% de différence dans les suffrages obtenus par les deux principaux partis) et la présence d'un tiers partis recevant plus de 10% des votes, il est illusoire de penser qu'un système même timidement proportionnel pourrait éloigner la possibilité d'un gouvernement de coalition.

Tout le monde est d'accord pour constater que la durée des gouvernements majoritaires est un peu plus longue que celle des gouvernements de coalition ou minoritaires. Mais, comme l'a souligné le professeur Louis Massicotte devant la Commission des institutions le 14 novembre dernier, la grande question est de savoir si les nations sont véritablement mieux gouvernées parce que leurs gouvernements sont plus durables. Or, a répondu M. Massicotte, une recherche effectuée par le grand politologue comparatiste Aaron Liphart a établi qu'il n'y avait pas de lien démontrable entre la durabilité des gouvernements et l'excellence de leur gestion économique et sociale. Il faut donc se démarquer d'une vision caricaturale d'une proportionnelle à l'italienne et à l'israélienne, a alors commenté ce dernier.

On devrait par ailleurs restreindre à des questions importantes, comme l'adoption du budget et la présentation formelle d'une motion de non confiance, les sujets susceptibles de causer le renversement d'un gouvernement. Il est grand temps qu'on dépoussière la tradition parlementaire britannique dans ce domaine, car assujettir le fonctionnement du Parlement à des vécilles semblables relève du plus parfait ridicule et contribue à déconsidérer l'institution.

3.2- L'imposition d'un seuil minimum

On a beaucoup glosé sur les effets *a priori* indésirables d'une proportionnelle pure où une seule circonscription englobe tout un pays comme en Israël et en Hollande. Or, autant ce type de scrutin semble poser problème en Israël où la crise est exacerbée par le pouvoir de chantage que détiennent les petits partis religieux, autant il semble convenir à la Hollande même si ce pays est affecté présentement, au même titre que d'autres en Europe, par la montée de la droite fasciste.

Mais je ne suis pas en faveur de ce type de scrutin proportionnel principalement parce qu'il nuirait à l'expression de différences qui contribuent chacune à sa façon au dynamisme du Québec. Mais je suis en faveur de l'imposition d'un seuil minimum pour faire en sorte que toutes les tendances représentées à l'Assemblée nationale représentent une proportion significative de l'électorat. Une trop grande marginalité n'a pas sa place, selon moi, dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, Cela dévaloriserait l'institution..

Le débat ne devrait donc pas se faire sur le principe de l'imposition d'un seuil, mais sur le pourcentage minimum de voix qui serait nécessaire à un parti pour participer à la distribution des sièges parlementaires.

En abordant cette question il faut se souvenir que la carte électorale imposerait déjà, eu égard à la magnitude des circonscriptions, des seuils régionaux élevés. Ainsi, dans une circonscription comptant cinq sièges le seuil minimum permettant à un parti de faire élire des candidats se situerait automatiquement à 20% des suffrages, si elle comptait 10 sièges il serait de 10%, etc. Or, comme la très grande majorité des circonscriptions québécoises ne dépasseraient pas 10 sièges, pourquoi surimposer un seuil minimum élevé qui aurait comme effet de bloquer automatiquement l'entrée du Parlement à un parti représentant, par exemple certaines tendances progressistes qui apportent depuis longtemps une contribution importante au débat public.

En réalité, ce genre de formations ne pourraient, au début du moins, faire élire un ou quelques candidats que dans des agglomérations importantes démographiquement comme Montréal et Québec. Et ce serait à condition que la carte électorale ne morcèle pas ces territoires en plusieurs petites circonscriptions comme on le ferait, par exemple, si on opte pour le vote unique transférable. Or, un seuil trop élevé empêcherait même un tel parti de prendre pied dans ces deux agglomérations.

Certains veulent que le seuil minimum soit fixé à 5% comme en Allemagne. Dans le cas du Québec, je propose plutôt, dans mon livre, un seuil de 2,5% qui aurait équivalu à quelque 100 000 votes aux élections de 1998.^{xxxii} Le cas de la Turquie est classique à cet égard. Ce pays utilise un système pleinement proportionnel où tous les députés sont élus à la proportionnelle. Mais seulement les deux grands partis sont représentés au Parlement parce que le seuil minimum est fixé à 9%.

3.3- L'instauration du scrutin proportionnel dans les villes, une réforme qui attend depuis 1978

Cette idée est discutée depuis plus de 30 ans. En 1978, le ministre Robert Burns, en tant que responsable ministériel du dossier, a proposé au conseil des ministres du gouvernement Lévesque de prévoir que 25% des sièges de conseillers municipaux des quatre principales villes (Montréal, Québec, Laval et Longueuil) soient pourvus au scrutin proportionnel. Il se serait agi d'une expérience pilote avant la généralisation de ce mode de scrutin au niveau national. Présage de ce qui allait survenir six ans plus tard, la proposition a été rejetée.

En 1986, le Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal, qui préconisait la scrutin proportionnel depuis sa fondation en 1974, a pris le pouvoir dans la métropole, Mais l'administration du maire Jean Doré, qui a exercé le pouvoir jusqu'en 1994, n'a posé aucun geste pour faire modifier la charte de la ville afin de matérialiser ce point important du programme de son parti.

L'idée est revenue sur la place publique en 1996 alors que l'administration du maire Jean-Paul L'Allier, forte d'une motion du conseil municipal, a demandé formellement à l'Assemblée nationale de modifier la charte de la ville de Québec pour instaurer un mode de scrutin mixte qui aurait réduit les distorsions causées par le scrutin majoritaire, Il a essuyé une fin de non-recevoir en commission parlementaire alors que les porte-parole du gouvernement péquiste ont déclaré qu'on envisageait d'abord d'effectuer la réforme au niveau provincial. En novembre 1997, le ministre responsable du dossier, M. Guy Chevrette, a même annoncé en Chambre que le gouvernement présenterait un projet de loi en ce sens dès le mois de mars 1998. Puis, comme les élections s'en venaient, le gouvernement Bouchard a effectué un volte-face de telle façon qu'au début de 1999 M. Chevrette a soutenu que le mode de scrutin actuel « demeurait le moins pire des systèmes » et a dit qu'il estimait que la population n'était pas « mûre » pour une réforme du genre^{xxxii}.

Au début du débat sur les fusions municipales, en 1999, un groupe de citoyens de Montréal réunis dans un organisme appelé FOCUS Montréal (Forum sur la citoyenneté, la vie urbaine et la société) a lancé une campagne en faveur de l'instauration de la proportionnelle dans la métropole. Il a notamment publié une brochure bien documentée sur la question qui a servi de document de réflexion pour un colloque.^{xxxiii} L'organisme a, au cours de l'année 2000, fait des démarches auprès du cabinet de la ministre des Affaires municipales, Louise Harel, pour qu'elle ajoute le principe de la réduction du déficit démocratique dans les objectifs de la réforme en préparation et qu'elle prévoit par la suite l'instauration d'éléments de proportionnalité dans le système électoral des villes sur le point d'être fusionnées. Mais ces démarches n'ont pas eu de suite de telle sorte que le Québec a raté une autre opportunité historique.

À Londres, pendant ce temps, les flegmatiques Britanniques réformaient l'administration métropolitaine en réduisant sensiblement le déficit démocratique dont elle était affligée et ça fonctionne très bien. (voir paragraphe 2,4,1). A souligner également que dans presque tous les pays les municipalités sont dotés du même mode de scrutin qu'au niveau national. La France, elle, a conservé le scrutin de listes pour ses municipalités même si elle a adopté le scrutin majoritaire à deux tours en 1958.

3.4- La réforme du mode de scrutin doit faire l'objet d'un référendum lors des prochaines élections pour que le prochain gouvernement ne la relègue pas aux oubliettes

Actuellement, deux processus de consultation sont en marche mettant en cause un large éventail de nos institutions politiques : celui, plus spécifique, initié par le mandat d'initiative que s'est donné votre commission concernant la réforme du mode de scrutin et celui, plus large, mené par le Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions suite au document de réflexion publié par le ministre Jean-Pierre Charbonneau.^{xxxiv}

Ces démarches contribuent certes à la vitalité de notre démocratie. Mais pendant de longs mois une ambiguïté a subsisté. Certains, dont des porte-parole de partis lors de débats publics, ont insisté sur le fait que l'ensemble des propositions contenues dans le projet du ministre sont 'indissociables', notamment une réforme du mode de scrutin instaurant une forme de proportionnelle et l'avènement d'un régime présidentiel pour remplacer le système parlementaire actuel.^{xxxv} D'autres ont même soutenu que l'instauration d'un régime présidentiel constituait un préalable essentiel à celle d'un scrutin proportionnel afin de permettre à ce dernier de bien fonctionner. Pourtant aucun des nombreux pays utilisant un scrutin proportionnel n'est doté d'un régime présidentiel instaurant une division étanche des pouvoirs.. Le système parlementaire, où le Gouvernement doit jouir de la confiance du Parlement, prévaut partout et ça fonctionne bien à peu près partout malgré la nécessité de former des gouvernements de coalition.

Une telle position signifierait en pratique que le projet de réforme du mode de scrutin, qui fait l'objet du débat public québécois depuis plus de trois décennies et qui dégage un consensus de plus en plus large, serait encore une fois renvoyé aux calendes grecques. Il semble peu probable en effet que la formule d'un régime présidentiel malgré ses mérites fasse consensus dans un proche avenir.

Dans la conclusion de son document, le ministre avait fait ressortir par contre que les sujets abordés « ne peuvent être séparés les uns des autres » et il a ajouté : Le choix du système politique conditionne le mode de scrutin à privilégier ». Mais il précise par la suite : « Cela ne veut pas dire que tout doit être fait simultanément. Des étapes doivent être définies, des priorités retenues ».

Puis, tout dernièrement le ministre Charbonneau a pris position clairement en proposant que la question de la réforme du mode fasse l'objet d'un référendum en même temps que la tenue des prochaines élections afin que le prochain gouvernement ne soit pas tenté de la reléguer aux oubliettes.^{xxxvi} Je me réjouis de cette prise de position parce que j'ai fait cette proposition le printemps dernier lors d'un débat auquel j'ai participé avec le ministre.^{xxxvii}

Dans cette perspective, je pense que le rapport que la Commission présentera à l'Assemblée nationale devrait recommander, compte tenu de l'imminence probable du déclenchement d'élections générales, d'adopter une résolution se prononçant en faveur du principe du scrutin proportionnel et demandant au prochain gouvernement de faire adopter une loi matérialisant ce projet durant la première partie de son mandat.

De plus, cette résolution devrait préciser que cette question fera l'objet d'un référendum qui sera tenu en même temps que les prochaines élections générales, comme l'a proposé le ministre Charbonneau.

Dans un contexte de saine démocratie l'Assemblée nationale aurait dû se pencher sur la réforme du mode de scrutin dès le début de la présente législature compte tenu des résultats des dernières élections qui ont amoindri la légitimité du gouvernement. De cette façon, la réforme aurait pu être prête pour les prochaines élections. Le gouvernement aurait ainsi prouvé qu'il accordait autant d'importance à la réduction du déficit démocratique qu'à la suppression du déficit budgétaire ou qu'à la fusion des municipalités. Mais puisque rien n'a été fait jusqu'à ce que la Commission des institutions n'en prenne l'initiative et que le nouveau ministre responsable de ce dossier lui emboîte le pas, il faut maintenant composer avec la situation.

Conclusion

Si le gouvernement et les législateurs québécois n'accordaient pas priorité dans le temps à la réforme du mode de scrutin, ils priveraient la population d'un puissant levier nécessaire à la réalisation des autres réformes nécessaires dans le domaine de nos institutions politiques.

Il faut réaliser en effet que l'instauration d'un mode de scrutin permettant une représentation équitable de toutes les tendances politiques significatives à l'Assemblée nationale et permettant à tous les votes de compter et d'avoir un poids égal corrigerait une des principales faiblesses de notre système démocratique. L'effet de levier serait inévitable et jouerait un rôle capital pour la suite des choses. Étant dorénavant représentés de façon effective les citoyens sentiraient qu'ils peuvent s'approprier le champ politique et pourraient plus facilement se mobiliser pour que la réforme du système soit complétée dans des délais raisonnables.

Le scrutin proportionnel, même s'il n'est qu'un mécanisme électoral, constitue en effet une forme concrète d'achèvement de nos idéaux démocratiques. Non seulement transforme-t-il les assemblées élues en miroirs fidèles des forces en cours dans la société; mais, en faisant en sorte que chaque vote soit gagnant, il comporte un élément mobilisateur déterminant pour que les

citoyens s'intéressent à la chose politique. Il est évident qu'après quatre décennies de piétinement il faille enfin mettre fin à la saga et faire en sorte que le Québec cesse d'être la lanterne rouge des pays démocratiques dans ce domaine. C'est la vitalité et l'avenir de notre démocratie québécoise qui est en cause!

Paul Cliche,

-
- ⁱ LEMIEUX, Vincent, *Le vote unique transférable*, article publié dans la revue Options politiques/Policy Options, numéro de novembre 1997.
- ⁱⁱ DES ROSIERS, Nathalie, *Est-ce le moment de réformer notre mode de scrutin?* Article publié dans le quotidien *Le Devoir* sous forme de libre opinion le 4 novembre 2002.
- ⁱⁱⁱ BERNARD, André et MASSICOTTE, Louis, *Le scrutin au Québec : un miroir déformant*. Montréal, Éditions Hurtubise HMH. 1985. 255 p.
- ^{iv} CLICHE, Paul, *Pour réduire le déficit démocratique au Québec : le scrutin proportionnel*, Montréal, Éditions du renouveau québécois, L'aut'journal, 1999, 153 p.
- ^v Ce rapport remis au gouvernement britannique à l'automne 1998 s'intitule *The Report of the Independent Commission on the Voting*, Il a été appelé rapport Jenkins du nom de son président. Cette commission avait été mise sur pied suite à deux élections tenues au Royaume-Uni où, comme au Québec, il y avait eu un renversement de la volonté populaire.
- ^{vi} GALLAGHER, Michael, *Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems*, Article publié dans la revue *Electoral Studies* 10, 1991, pp. 31-51
- ^{vii} LE DUC, Lawrence, *New Challenges Demand New Thinking About Antiquated Electoral System*, Chapitre du livre *Making Every Vote Counts : Reassessing Canada's Electoral System*, Ouvrage collectif édité par Henry MILNER, Peterborough, Broadview Press, 1999, pp. 63-77. Les chiffres cités par le professeur LeDuc sont tirés du livre de Stephen WHITE et al. *How Russia Votes*, Chatham, Chatham House, 1997, p. 228
- ^{viii} Grâce aux élections partielles qui ont eu lieu depuis avril 2001 la représentation des femmes à l'Assemblée nationale est rendue à 28%. C'est probablement un des pourcentages le plus élevés dans un Parlement dont les députés sont élus au scrutin majoritaire. Ce phénomène s'explique par la vitalité du mouvement féministe du Québec qui influence les dirigeants de partis. Avec un scrutin proportionnel le Québec serait peut être le premier au monde à atteindre la parité des genres au Parlement. Un tableau publié dans le document de consultation de la Commission fournit des statistiques sur la représentation des femmes dans plusieurs pays.
- ^{ix} DERIENNEC, Jean-Pierre, *Comment choisir un système électoral adapté aux besoins du Québec*. Conférence prononcée le 12 mars 1999 lors du colloque *Vers une réforme du mode de scrutin au Québec* organisé par le Département de science politique de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval.
- ^x Il s'agissait de 18 circonscriptions situées en grande partie dans les Cantons de l'Est et composées à l'origine en forte majorité d'anglophones descendants des Loyalistes américains que l'article 80 de la constitution de 1867 (*Acte de l'Amérique britannique du Nord*) avait déclaré les frontières infrangibles pour assurer que cette minorité aurait toujours une représentation significative au Parlement québécois.
- ^{xi} Renvoi sur les circonscriptions électorales provinciales (1991) 2, *Recueil de la Cour suprême*, p. 158 et suivantes.
- ^{xii} *Cour suprême des États-Unis* dans Reynolds contre Simms (1964) 84 S. Ct. 1362.
- ^{xiii} *L'évolution inégale de la population électorale au Québec et son incidence sur la délimitation des circonscriptions*, Communiqué émis par Commission de la représentation électorale du Québec le 5 décembre 2001.

- ^{xiv} BLACHE, Pierre, *Droit de vote, représentation, démocratie, égalité et citoyenneté*, Article publié dans *Le Devoir* le 13 décembre 2001.
- ^{xv} BRUN, Henri, *Changer pour changer? - Le goût de se différencier du reste du Canada semble alimenter le débat sur l'avenir de nos institutions démocratiques*, Article publié dans *La Presse* le 15 novembre 2002.
- ^{xvi} *Mémoire de l'intervenant, le Procureur général du Québec*, présenté à la Cour suprême du Canada dans la cause de Michel Figueroa, appelant, et le Procureur général du Canada, intimé. Ce mémoire daté du 23 mai 2002 a fait l'objet d'une plaidoirie devant la Cour le 5 novembre 2002.
- ^{xvii} Commission des institutions de l'Assemblée nationale, *La réforme du mode de scrutin au Québec*, Document de consultation publié en octobre 2002.
- ^{xviii} LAROCQUE, André, *Il faut restaurer la volonté populaire*, Article publié dans *La Presse* le 4 février 1999.
- ^{xix} BURNS, Robert, ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire, *Un citoyen, un vote*, Livre vert sur la réforme du mode scrutin, avril 1979, 116 pages.
- ^{xx} Rapport de la Commission de représentation électorale, *Pour un mode de scrutin équitable : la proportionnelle territoriale*, 29 mars 1984, 199 pages sans les annexes.
- ^{xxi} *Le livre vert sur la décentralisation* publié par le gouvernement Parizeau au début de la campagne référendaire de 1995, constitue le principal document de référence sur ce sujet. Le gouvernement Bouchard l'a relégué aux oubliettes après le référendum décrétant, tout comme pour le projet de réforme électorale, qu'une politique semblable ne pourrait s'appliquer que dans un Québec souverain.
- ^{xxii} Le texte de l'avant projet de loi Lévesque sur la proportionnelle régionale a été publié de façon inédite dans le livre que j'ai écrit sur le scrutin proportionnel en 1999 (voir note 1V), Annexe 1, p. 137 à 146.
- ^{xxiii} CLICHE, Paul, op. cit., p. 84 à 90 et p. 104 à 113.
- ^{xxiv} CLICHE, Paul, op. cit., p. 114 à 119.
- ^{xxv} BURNS, Robert, op. cit., p. 90-91..
- ^{xxvi} LÉVESQUE, Kathleen, *Cette démocratie à peaufiner- Le scrutin proportionnel suscite un débat*, Reportage publié dans *Le Devoir* le 15 décembre 2001.
- ^{xxvii} MILNER, Henry, *Quel mode de scrutin pour le Québec?*, Texte reproduit sur le site web du Mouvement pour une démocratie nouvelle, www.democratie-nouvelle.qc.ca
- ^{xxviii} JEFFERY, Charlie, *La dévolution au Royaume-Uni : anatomie d'un processus de réforme*, Article publié dans la revue *Politique et Sociétés*, organe de la Société québécoise de science politique, vol. 21, no 1, 2002.
- ^{xxix} CLICHE, Paul, op. cit., p. 123.
- ^{xxx} CLICHE, Paul, op. cit., p. 91 à 94.
- ^{xxxi} CLICHE, Paul, op. cit., pp. 90-91.
- ^{xxxii} Déclaration publiée par *Le Devoir* le 22 janvier 1999.
- ^{xxxiii} FOCUS MONTRÉAL, *Le scrutin proportionnel à Montréal : un outil indispensable à la démocratisation de la vie politique municipale*, Brochure publiée en décembre 1999 à l'occasion du forum organisé par cet organisme et Alternatives sur le thème *Démocratie municipale : la proportionnelle, un élément de solution*, 78 p.
- ^{xxxiv} CHARBONNEAU, Jean-Pierre, *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*, Document de réflexion publié en juin 2002 sous la supervision du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, 38 p.
- ^{xxxv} Cette position a été soutenue le 19 novembre 2002 par M. Éric Caire, porte-parole de l'Action démocratique du Québec, lors d'un débat organisé par la section de Québec du Mouvement pour une démocratie nouvelle qui a été tenu dans les locaux de l'ÉNAP.
- ^{xxxvi} Le ministre Charbonneau a fait cette déclaration lors d'une réunion organisée par l'Association du Parti québécois de Rosemont qui a eu lieu le 22 novembre 2002.
- ^{xxxvii} Ce débat organisé par le Mouvement pour une nouvelle constitution québécoise (MONOCOQ) a eu lieu à Montréal le 21 avril 2002.