



Mouvement national
des Québécoises
et Québécois

CI - 109 M
C.G. - REFORME DU
MODE DE SCRUTIN

Ouvrir notre régime politique à la pluralité des voix

Mémoire présenté par le

Mouvement national des Québécoises et Québécois

à la Commission des institutions sur la réforme du mode de scrutin

et au comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques

25 novembre 2002

INTRODUCTION.....	3
Les revendications historiques de notre Mouvement	3
La vitalité de la démocratie québécoise.....	3
La démarche de consultation et nos attentes	4
CHAPITRE 1 LE MODE DE SCRUTIN	6
L'importance de la représentation territoriale et régionale.....	6
Stabilité gouvernementale et représentativité : le dilemme de notre mode de scrutin	7
Tiers partis et gouvernements minoritaires.....	7
Les précédents du mode de scrutin plurinominal au Québec.....	8
Un mode de scrutin mixte pour améliorer la représentation à l'Assemblée nationale	9
La taille des circonscriptions au scrutin majoritaire uninominal dans un scrutin mixte au Québec.....	10
Le scrutin de listes régionales dans un scrutin mixte au Québec.....	11
La taille des régions dans un système mixte au Québec.....	11
L'éventualité d'une liste nationale dans un scrutin mixte au Québec	12
Deux votes.....	12
Des listes ouvertes	13
Les seuils.....	13
La place des femmes.....	13
Résumé de nos propositions sur le mode de scrutin.....	15
CHAPITRE 2 LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES	16
L'élection du chef du gouvernement	16
La séparation des pouvoirs exécutif et législatif	17
La primauté de l'Assemblée nationale	17
La revalorisation du rôle de député et la discipline de parti.....	18
Les élections à date fixe	18
Une Chambre des régions.....	19
Les Premières Nations	19
Résumé de nos propositions sur la réforme du régime politique.....	21
CHAPITRE 3 LOI ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE DIRECTE	22
Le droit de vote à 16 ans et l'éducation citoyenne.....	22
La carte d'électeur	22
L'initiative populaire	22
Le Conseil des citoyennes et des citoyens.....	23
Médias et démocratie	23
Résumé des propositions sur la loi électorale et la démocratie directe.....	25
ANNEXE	26
Les hypothèses de découpage régional aux fins électorales	26
Première hypothèse de régions électorales (tableau I)	26
Deuxième hypothèse de régions électorales (tableau II).....	26
Troisième hypothèse de régions électorales (tableau III)	27
Tableau I	28
Tableau II	28
Tableau III	29

Introduction

Les revendications historiques de notre Mouvement

Le Mouvement national des Québécoises et Québécois (MNQ) regroupe des Sociétés nationales et des Sociétés Saint-Jean-Baptiste réparties sur tout le territoire du Québec. Il a pour mission de promouvoir un Québec libre, français et démocratique. Il s'intéresse, de manière générale, aux grands enjeux qui orientent l'avenir du Québec.

L'origine de notre Mouvement est intimement liée à l'histoire de nos institutions démocratiques. La première Société Saint-Jean-Baptiste est née le 24 juin 1834 dans la foulée des 92 résolutions adoptées par notre Assemblée législative réclamant un exécutif élu et responsable devant elle. Les chefs et la jeunesse réformistes s'étaient alors réunis pour témoigner d'un même idéal : promouvoir la solidarité du peuple du Bas-Canada avec son Assemblée législative dans le cadre de revendications démocratiques contre le pouvoir colonial britannique, incarné par le Conseil législatif. Depuis ce temps, notre Mouvement n'a eu de cesse de s'impliquer activement dans la vie démocratique de ce pays afin que ses institutions soient au service du peuple et non d'une quelconque oligarchie. Pour nous, c'est la souveraineté du peuple qui doit primer en toutes circonstances.

Notre Mouvement n'est pas un organisme visant une clientèle spécifique. Son champ d'action est très large. Il s'intéresse de façon générale à tout ce qui touche les intérêts, les aspirations et le devenir de la nation québécoise. Comme son nom l'indique clairement, son public de référence n'est ni une catégorie sociale, ni un groupe ethnique particulier ; c'est le peuple québécois tout entier, lequel comprend l'ensemble des personnes établies à demeure au Québec sans distinction d'origine, de langue maternelle ou de croyance religieuse.

Notre action vise la participation active des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique québécoise.

La vitalité de la démocratie québécoise

La démocratie québécoise, l'une des plus anciennes parmi les pays industrialisés, est fortement enracinée dans nos traditions. Depuis plus de deux siècles, les citoyennes et les citoyens du Québec lui ont démontré leur attachement en participant massivement aux consultations auxquelles ils étaient conviés.

Parce qu'elles nous ont toujours semblé étroitement liées à notre destin, nous sommes demeurés exigeants envers nos institutions démocratiques. Ne pouvant compter sur des forces extérieures à nous-mêmes, l'exercice de notre citoyenneté s'est affirmée comme étant la voie à suivre pour notre affranchissement collectif. Par les mesures originales que nous avons adoptées, concernant le financement des partis et les consultations populaires notamment, nous avons même parfois réussi à créer des modèles qui ont inspiré d'autres démocraties dans le monde.

La participation des Québécoises et des Québécois à l'élection de leur gouvernement national n'a pas fléchi de façon significative au cours des dernières années, alors qu'on observe un niveau nettement à la baisse lors des élections du gouvernement fédéral. Il faut d'ailleurs remarquer que les électeurs du Québec demeurent, malgré cette baisse, parmi les plus nombreux au Canada à participer à ces élections. Cette forte participation aux consultations électorales, dont l'exemple du référendum de 1995 a été

particulièrement éloquent, témoigne des aspirations élevées de notre peuple envers le processus démocratique lié à sa gouverne.

Nous devons cependant admettre que l'esprit de réforme, qui animait nos élus lors de la création du poste de ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire il y a vingt-cinq ans, s'est dispersé. Les aléas de la vie politique ont retardé la modernisation de nos institutions qui doivent, elles, être pensées pour de longs termes sans égard aux considérations strictement partisans. Nous pensons que la conjoncture actuelle permet d'envisager sérieusement des réformes que les partis représentés au parlement en ce moment affirment tous souhaiter. C'est pourquoi la démarche entreprise par le gouvernement nous apparaît pertinente. Elle est une occasion de redonner de la crédibilité à la politique et aux institutions ; de les ouvrir à l'élan créateur de la société civile ; de définir une nouvelle éthique politique qui soit au service des citoyennes et des citoyens.

La démarche de consultation et nos attentes

Les Québécoises et les Québécois sont appelés presque simultanément cette année à se prononcer sur des enjeux importants concernant leurs institutions démocratiques. Deux entités qu'ils ont l'habitude de voir agir d'un même chef, l'Assemblée nationale et le gouvernement, se sont donné des mandats parallèles dont les contenus sont inextricablement reliés. Les questions posées, souvent complexes, et l'échéancier très court qui nous est proposé n'ont pas facilité la consultation approfondie des Sociétés affiliées à notre Mouvement. Notre réflexion sur le processus démocratique et ses institutions ne peut, dans ces conditions, que dégager des positions majoritaires qui pourraient, à mesure que le débat progresse, évoluer au cours des prochains mois. Plusieurs questions restent difficiles à trancher tellement elles impliquent des changements en cascade dans la configuration de notre système politique. D'autres, trop larges, ne nous permettent que d'exprimer des vœux pieux sans connaître les paramètres de leur réalisation. Nous espérons cependant pouvoir énoncer assez clairement les principes qui nous guident.

Notons, en premier lieu, que nous sommes prêts à envisager des modifications à notre régime politique et à notre mode de scrutin, mais que nous tenons à rappeler que de tels changements peuvent peser lourdement sur notre avenir si nous ne prenons pas garde. Le Québec ne contrôle toujours pas l'ensemble des institutions auxquelles il est soumis. Nos gouvernements ont, jusqu'à maintenant, privilégié un esprit de réforme qui tend à ajuster progressivement nos institutions afin qu'elles répondent à des volontés exprimées. Nos réformes les plus réussies, comme celle concernant le financement des partis politiques, ont d'abord été soutenues par de patientes revendications avant de faire l'objet de réformes légitimes et de s'inscrire dans les mœurs démocratiques par l'usage.

La société québécoise a continué d'évoluer depuis les dernières réformes des institutions. Comme ailleurs dans le monde, la démocratie québécoise doit maintenant servir une société d'individus plus instruits et plus autonomes qui sont moins réceptifs à un discours global imposé d'en haut. Il n'y a plus maintenant que dans les situations de crise qu'un tel discours suscite l'adhésion. Pour maintenir la participation citoyenne, il faut favoriser un plus grand pluralisme dans la représentation des idées. La présence de tiers partis au sein de l'Assemblée nationale nous apparaît donc souhaitable dans la mesure où elle favorise les débats qui aboutissent à des consensus plutôt qu'au contrôle de l'opinion. Dans une société en mouvement, le régime politique doit répondre à un processus continu de démocratisation qui, au fil de l'histoire, nous rapproche d'un idéal d'auto-gouvernement du peuple par lui-même.

Dans le contexte actuel, nous observons, tant au Québec qu'ailleurs dans le monde, une pression croissante des marchés sur les élus. Le processus de globalisation économique en cours menace les prérogatives de gouvernements démocratiquement élus. Les institutions dont nous avons hérité ne sont peut-être pas en mesure d'offrir à la population un contrepoids crédible aux yeux de plusieurs. Les réformes que nous réclamons visent donc à renforcer la représentativité et l'indépendance de nos élus afin qu'ils puissent mieux défendre nos valeurs. Nous devons tout particulièrement combattre le scepticisme de ceux qui désirent toujours participer pleinement au processus démocratique. Ils sont nombreux au Québec. Certaines réformes pourraient renouveler l'engagement citoyen en redonnant aux élus le pouvoir de nous représenter selon ce que nous voulons et ce que nous exprimons par un nombre toujours plus grand d'initiatives citoyennes.

Il nous apparaît nécessaire que ces consultations aboutissent à des engagements fermes de la part des partis politiques actuellement représentés à l'Assemblée nationale. Le peuple québécois est capable d'adaptation rapide quand il travaille autour de consensus. Nous espérons voir tous nos représentants élus travailler aux intérêts supérieurs du Québec dans ce dossier et s'engager à réformer notre régime politique en toute légitimité au début du prochain mandat que le peuple leur confiera.

Pour réaliser cette réforme, l'adoption d'une loi-cadre avant les prochaines élections nous confirmerait la bonne foi des partis en présence et engagerait le prochain gouvernement. À défaut d'entente entre les partis, il nous semblerait légitime que le gouvernement envisage de soumettre une réforme qu'il estime voulue par le peuple, informé et éclairé sur les conséquences de ses choix, à un référendum tenu en même temps que les prochaines élections générales. Selon l'une ou l'autre de ces alternatives, la légitimité de l'exercice permettrait de mettre les réformes en chantier dès le début du mandat du prochain gouvernement.

Les exigences du peuple québécois envers son régime démocratique sont grandes. Nous espérons que les initiateurs des consultations en cours sauront y répondre à la hauteur de ses attentes.

Chapitre 1 Le mode de scrutin

Le Mouvement national des Québécoises et Québécois a participé à chacune des consultations portant sur le mode de scrutin au cours des dernières décennies. Cette fois encore, il participe avec enthousiasme au débat suscité dans la société civile par les résultats des dernières élections. La pluralité des voix cumulées au niveau national par un parti s'est alors avérée insuffisante pour lui permettre de prendre le pouvoir. Plus importante pour nous, la sous-représentation d'un tiers parti révélait un autre aspect des déséquilibres suscités par le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour.

La consultation que nous avons menée auprès de nos Sociétés affiliées révèle tout de même une relative satisfaction envers ce mode de scrutin qui présente les mérites d'être simple, de produire des gouvernements majoritaires stables et surtout de donner, aux électrices et aux électeurs de chacune des circonscriptions, l'occasion de choisir une représentante ou un représentant à l'Assemblée nationale. Nous cherchons à préserver ces acquis.

Nous voulons, par la réforme progressive que nous envisageons, leur ajouter la possibilité de représenter des tiers partis de façon viable au parlement et une modulation de la représentation régionale plus respectueuse de l'appui aux partis.

La réforme du mode de scrutin que nous proposons devrait être adoptée avant les autres réformes que nous expliquons dans les deux chapitres suivants.

L'importance de la représentation territoriale et régionale

Le député de circonscription incarne depuis deux siècles l'exercice de la démocratie au Québec. Les citoyennes et les citoyens du Québec ont appris à considérer le bureau de leur député comme une institution par laquelle ils entrent en contact, à partir de leur localité, avec l'État. Par extension, pour les électeurs des régions plus particulièrement, le député est celui qui assure que le gouvernement national entende les réalités régionales. Nous tenons donc à ce que le lien des élus avec un territoire donné soit préservé.

Par contre, nous réalisons que les résultats électoraux générés par le système uninominal à un tour impriment des distorsions à la volonté populaire. Un seul parti peut monopoliser tous les sièges d'une région avec une mince pluralité des voix. Des courants minoritaires importants dans une région donnée sont ainsi écartés de la représentation à l'Assemblée nationale.

Bien que fortement attachées au principe de l'élection d'un député de circonscription, les Sociétés affiliées à notre Mouvement se montrent sensibles à l'idée de représenter plus fidèlement les voix exprimées par tous les électeurs. Elles tiennent cependant à ce que les éléments favorisant une représentation plus juste de la volonté des électeurs au niveau national ne relèguent pas les volontés régionales au second rang des priorités de leur gouvernement.

Nous avons donc cherché à élaborer une formule de compensation du vote majoritaire qui préserve la représentation régionale en respectant les réalités géopolitiques, historiques et démographiques du Québec. Nos propositions sur le mode de scrutin tiennent compte de ces exigences de continuité dans la représentation territoriale.

Stabilité gouvernementale et représentativité : le dilemme de notre mode de scrutin

Le mode de scrutin majoritaire uninominal produit habituellement des majorités absolues au parlement en éliminant régulièrement plus de la moitié des voix exprimées dans chacune des circonscriptions. La représentation proportionnelle, au contraire, aura tendance à augmenter les possibilités de majorités relatives à l'Assemblée nationale en représentant ces voix autrement perdues. Une des principales qualités prêtées à notre mode actuel, la stabilité gouvernementale, se pose ainsi en obstacle à la représentation proportionnelle.

Le dilemme se pose ainsi : pour que l'Assemblée nationale puisse jouer pleinement son rôle de contrôle démocratique du gouvernement, nous nous devons de favoriser une représentation plus fidèle des voix exprimées par les Québécoises et les Québécois lors des élections, mais, dans l'état actuel des choses, notre assemblée peut difficilement concilier deux objectifs qui sont également importants aux yeux de notre Mouvement. Tant que nous travaillerons à représenter les divers courants politiques de notre société dans une Chambre législative qui doit fonctionner à la majorité absolue pour assurer la stabilité du gouvernement, nous aboutirons à des résultats insatisfaisants pour ce qui concerne l'une ou l'autre de ces exigences.

Il ne sert à rien de vouloir résoudre la quadrature du cercle ; si le Québec a évité les situations de gouvernements minoritaires dans son histoire, c'est justement parce que le mode de scrutin ne permettait pas la représentation égale des voix exprimées. S'il l'avait fait, nous n'aurions pu constituer de gouvernements stables dans le cadre actuel de nos institutions. Dès que nous approchons d'une représentation de la pluralité des voix exprimées, nous devons admettre la probabilité d'une majorité simple au parlement, ce qui signifie, si nous ne modifions pas notre façon de contrôler nos gouvernements, un gouvernement minoritaire qu'il est facile de renverser.

Les résultats observés au cours des neuf dernières élections générales tenues depuis 1966 montrent que seulement deux gouvernements auraient pu agir en revendiquant la majorité absolue des voix exprimées. En fait, il faut que le bipartisme soit presque absolu pour que nos gouvernements récoltent une majorité absolue des voix. Dans notre histoire, dès qu'un tiers parti récoltait un nombre appréciable de voix (plus ou moins 10 %), les gouvernements étaient élus avec moins de 50 % des voix exprimées. Cela n'a empêché aucun d'entre eux de gouverner en contrôlant totalement l'Assemblée par une majorité absolue de sièges.

Pour atténuer les effets de la pluralité de l'Assemblée sur le gouvernement, il serait sage de prévoir plus de souplesse dans les règles du vote impliquant la confiance de la Chambre envers le gouvernement. Une majorité des deux tiers, par exemple, pourrait être exigée pour dissoudre la Chambre.

Tiers partis et gouvernements minoritaires

Le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour a profondément influé sur le déroulement de notre histoire en plaçant parfois les idées progressistes sur des voies d'évitement. Quand l'Action libérale nationale, par exemple, réussissait à atteindre une certaine légitimité électorale en 1935, la nécessité d'une coalition se transformait bien vite en manœuvre de fusion à l'intérieur de laquelle les nouvelles idées devaient céder le pas aux forces conservatrices. Aux élections de 1944, alors que les femmes prenaient part pour la première fois au scrutin, la présence très forte d'un tiers parti prônant des réformes importantes, le Bloc populaire, provoquait l'élection d'un

gouvernement majoritaire de l'Union nationale sans que ce parti ne puisse même revendiquer la pluralité des voix. La présence de tiers partis indépendantistes a joué un rôle semblable aux élections de 1966.

L'histoire du Québec nous enseigne donc que les électeurs appuyant un tiers parti risquent de voir l'une des deux grandes formations tirer profit de leur vote sans que leur choix ne soit représenté à l'Assemblée nationale.

Le principal problème qui se pose avec notre actuel mode de scrutin ne réside pas vraiment dans le fait que, parfois, le parti qui détient la pluralité des voix ne gouverne pas mais plutôt dans la conception même du régime uninominal à un tour qui favorise les oligarchies, divisant les forces politiques en factions concurrentes dont l'objectif est la prise du pouvoir. Le principe *First past the post*, qui calque sur les courses de chevaux l'objectif électoral à atteindre dans un nombre donné de circonscriptions, relève de cette conception d'un pouvoir à conquérir dont on use ensuite sans partage. Une majorité simple des voix peut tout aussi bien signifier un rejet par la majorité des électrices et des électeurs.

Pour une bonne partie de nos membres, l'éventualité de gouvernements minoritaires n'est pas perçue de façon dramatique. Nous n'avons jamais connu de gouvernement québécois minoritaire, mais certains ont tendance à croire que, dans une telle situation, le gouvernement est plus à l'écoute des électrices et des électeurs. Pour d'autres, la fragilisation d'un pouvoir exécutif, qui pourrait se trouver à la merci de quelques voix radicales à certains moments, mettrait le Québec en danger tant qu'il n'aurait pas recouvré toute sa souveraineté. Devant l'inédit, certains craignent le pire alors que d'autres voient une possibilité de développement. Nous devons composer avec ces considérations.

Il faut donc comprendre que nos propositions concernant le mode de scrutin ne sont pas arrimées à la réforme des institutions que nous proposons au chapitre portant sur le régime politique. Nous estimons qu'une réforme introduisant un élément de scrutin proportionnel tenant compte des régions pourrait, dans un premier temps, renforcer la représentativité de l'Assemblée nationale et, après une période de rodage de quelques élections, insuffler une nouvelle dynamique à nos institutions. Les changements au régime politique, que nous aborderons au second chapitre, pourraient alors être envisagés selon les résultats observés et l'état de l'opinion.

Les précédents du mode de scrutin plurinominal au Québec

Le mode de scrutin majoritaire a toujours été la norme dans notre régime. Sa particularité d'être systématiquement uninominal ne date cependant que de la Confédération. La première carte électorale du Québec, établie sans normes connues par le lieutenant-gouverneur Alured Clarke en 1792, conférait 50 sièges dans 27 circonscriptions. En 1829, l'Assemblée législative, devenue responsable de la carte électorale, introduisait certaines normes de représentation afin de respecter l'importance démographique des circonscriptions. Celles qui étaient trop peu peuplées étaient réunies pour les besoins électoraux alors que celles qui comptaient plus de 4000 âmes élaient deux députés. Au total, l'Assemblée comptait 84 sièges pour représenter 46 circonscriptions. Le *Union Act* ramenait ensuite le nombre de sièges à 42 et marquait un retour à l'arbitraire dans les délimitations des circonscriptions. Dans ce système, seul Montréal et Québec conservaient le privilège de combler deux sièges.

La carte électorale a par la suite été modifiée par l'Assemblée législative selon la volonté du parti au pouvoir jusqu'à ce que des fonctionnaires se voient confier cette

tâche dans les années 1960. L'article 80 du *British North American Act* qui permettait l'existence de 12 comtés protégés n'a été abrogé qu'en 1970.

Si aujourd'hui la Commission de la représentation électorale veille à ce que chaque circonscription respecte certaines normes de représentation, il n'en demeure pas moins que certains arbitrages sont nécessaires pour préserver la cohérence du système dans la représentation du territoire. Il arrive fréquemment que les normes numériques de la représentativité entrent en conflit avec celles de la géographie.

La détermination équitable des 125 circonscriptions du Québec produit ainsi des découpages ne respectant pas toujours les réalités administratives de notre État. Il s'agit là d'un aspect de la représentation territoriale qui n'échappe pas à la réflexion que nous avons amorcée avec nos Sociétés affiliées et que nous aborderons plus loin.

L'expérience des circonscriptions plurinominales ouvrant à une représentation plus juste du vote exprimé tout en respectant les réalités régionales a des précédents dans notre histoire. Nous pourrions ainsi renouer avec une façon de faire qui nous a été retirée en même temps que notre État par le *Union Act*.

Un mode de scrutin mixte pour améliorer la représentation à l'Assemblée nationale

Si l'ouverture à une forme de compensation proportionnelle est très répandue parmi nos Sociétés affiliées, la part qu'elles réserveraient à ce mode de scrutin reste souvent modeste. Nous avons cherché à mesurer l'impact des changements que nous proposons en tenant compte des principes qui nous guident et des aspects que nous voulons améliorer.

Nous devons donc viser une relative stabilité gouvernementale, la présence de tiers partis viables, l'assurance d'une représentation régionale, le maintien du lien des élus avec un territoire particulier et un esprit de réforme qui tend à ajuster progressivement nos institutions démocratiques.

Le système mixte en vigueur en Allemagne est souvent cité en exemple pour sa manière particulière d'intégrer deux modes de scrutin. La mixité entre modes majoritaire et proportionnel pourrait nous inspirer un modèle québécois de représentation pouvant concilier les notions de représentation territoriale et de représentation de courants d'idées politiques à l'Assemblée nationale.

Dans le modèle allemand, les sièges issus du mode proportionnel au niveau régional viennent compléter le mode majoritaire uninominal. On attribue d'abord un nombre de sièges aux partis selon le pourcentage obtenu au plan régional et l'on soustrait de ce nombre les sièges obtenus selon le mode majoritaire. Les résultats de ces modes de scrutin combinés sont proportionnels et ne respectent pas le critère de stabilité gouvernementale du mode majoritaire que nous voulons observer.

Nous proposons plutôt que le mode proportionnel corrige les aberrations du mode majoritaire sans en renverser les résultats complètement. Ainsi, la particularité du mode majoritaire uninominal de produire des majorités absolues ne serait pas écartée, mais se trouverait contrebalancée par le mode de scrutin proportionnel. Un parti qui remporterait plus que sa part de circonscriptions à l'uninominal majoritaire ne se verrait pas pénalisé par la représentation proportionnelle mais les tiers partis obtiendraient plus aisément une représentation dans le cadre parlementaire.

La dimension régionale du mode de scrutin proportionnel établi en Allemagne répond mieux à nos préoccupations de préserver la représentation régionale à l'Assemblée nationale. De plus, elle n'est pas tout à fait étrangère à l'histoire de notre mode de scrutin puisque l'existence de plus d'un représentant par territoire électoral était coutumière pendant les premières années de notre vie démocratique. L'avantage de désigner un nombre de représentants correspondant à la taille de la population des régions est de préserver la cohérence démographique et administrative du territoire pour les fins électorales. La délimitation des circonscriptions pourrait ainsi demeurer plus près des réalités socioéconomiques et de l'identité des régions. Il suffirait par la suite de veiller à ajuster le nombre de députés requis selon les modifications du nombre d'électeurs observées.

Les Allemands ont établi une proportion égale de sièges au mode majoritaire et au mode proportionnel dans chaque région électoral. Il nous est apparu que cette part des sièges de l'Assemblée nationale attribuée selon le mode proportionnel devrait être considérée comme un maximum. De cette façon, le mode majoritaire uninominal offrirait la possibilité de dégager une majorité que la compensation proportionnelle corrigerait en partie.

À ce stade de la réflexion, nos Sociétés affiliées en région sont préoccupées par la taille des circonscriptions et le nombre de sièges qu'une telle mixité imposerait. Soulignons que la plupart des modèles qu'elles nous ont proposés cherchaient à limiter l'augmentation du nombre de députés.

La taille des circonscriptions au scrutin majoritaire uninominal dans un scrutin mixte au Québec

Pour dégager des sièges à une représentation proportionnelle tout en conservant un nombre de sièges semblable au total, il faut nécessairement augmenter la taille des circonscriptions soumises au scrutin majoritaire uninominal à un tour. La préoccupation principale du Mouvement à cet égard est de voir à ce qu'elles soient conformes aux réalités administratives du Québec. Les MRC en région et les arrondissements en milieu urbain devraient servir de base d'organisation. La délimitation de ces nouvelles circonscriptions devra être pensée en fonction du rôle de représentation territoriale que le mode de scrutin uninominal à un tour prévoit. L'obligation à la normalisation du nombre d'électeurs par circonscription pourrait être relativisée en raison de la présence du mode proportionnel compensant les distorsions habituelles du mode majoritaire uninominal.

Tenant compte des avis de nos Sociétés, nous avons donc travaillé à une hypothèse qui relève à 150 le nombre de sièges à l'Assemblée nationale dont la moitié serait déterminée selon le principe de la proportionnelle. Dans l'hypothèse où nous demeurerions avec le nombre de sièges actuel (125), la part qui serait consacrée à la proportionnelle pourrait se situer entre 25 et 50 sièges. Nous réalisons cependant qu'en abaissant le nombre de sièges attribués par un scrutin proportionnel, nous devons envisager que celui-ci se tienne à l'échelle nationale plutôt que régionale.

Il est à noter que moins on attribue de sièges selon le mode de scrutin proportionnel, moins le régime est capable de corriger les distorsions du mode majoritaire.

Le scrutin de listes régionales dans un scrutin mixte au Québec

Le principe du scrutin de listes régionales repose sur la détermination de territoires régionaux correspondant à des réalités socio-économiques avérées. Au Québec, les régions administratives pourraient servir de base à la reconnaissance de territoires électoraux de ce type. Les électeurs de ces territoires électoraux seraient alors invités à voter pour une liste des candidats appartenant à un parti et le résultat régional déterminerait le nombre de sièges alloués à chacun des partis.

Les principaux questionnements de nos membres concernant les scrutins de listes régionales concernent la localisation des bureaux des représentants élus et le mode de nomination des candidats sur les listes des partis. Nous croyons qu'il pourrait être utile de statuer sur ces matières comme nous l'avons fait par le passé au sujet du financement des partis politiques. Nous pourrions exiger sur les listes régionales que des critères de représentativité soient respectés par tous les partis. Nous pourrions aussi demander à chaque parti de tenir une convention régionale pour désigner les candidats de sa liste et l'ordre dans lequel ils doivent apparaître.

La taille des régions dans un système mixte au Québec

Le fonctionnement de l'attribution des sièges régionaux entre directement en rapport avec le nombre d'électeurs par région. Plus ils sont nombreux, plus ils peuvent compter sur un nombre élevé de sièges à pourvoir et refléter finement les voix exprimées. Le scrutin de listes régionales, tel qu'il existe en Allemagne en parallèle avec un scrutin uninominal à un tour comme celui que nous connaissons, nous est alors apparu très difficile à réaliser au Québec en conservant les limites des régions administratives actuelles.

En effet, une copie intégrale du système allemand nécessiterait la distribution de la moitié des sièges à pourvoir de façon à les répartir selon les régions administratives du Québec au prorata des électeurs. La disparité entre la taille des populations de ces régions est telle qu'elle risquerait de générer des inégalités nuisibles à l'exercice démocratique et contourner le principe du scrutin à la proportionnelle. La représentativité des divers courants pourrait difficilement s'exprimer, par exemple, dans des régions qui ne sont aujourd'hui représentées que par trois ou quatre députés. Dans ces régions, le nombre de sièges à pourvoir selon un scrutin de listes régionales serait beaucoup trop faible et favoriserait plutôt les partis les plus forts qui se partageraient systématiquement les quelques sièges, réduisant d'autant l'intérêt des électeurs.

Il faudra, pour réaliser un scrutin mixte intégrant des listes régionales, fixer des délimitations régionales qui admettent un nombre minimal d'électeurs afin de s'assurer que l'élément proportionnel que nous introduisons agit.

Selon les statistiques du Directeur général des élections, il y avait 5 254 482 électeurs inscrits lors des élections de 1998. Si nous attribuons 75 sièges à la proportionnelle, chacun de ces sièges devrait correspondre à environ 70 000 voix. Selon les spécialistes consultés, il serait préférable que chaque région puisse compter sur dix sièges alloués selon le mode proportionnel pour que des courants minoritaires importants soient représentés. Cette situation idéale, correspondant à des électors régionaux de 700 000 individus, est toutefois difficile à atteindre dans certains cas en raison de la répartition particulière de la population au Québec.

Pour en arriver à de telles dimensions démographiques, nous devons considérer la fusion de certaines régions administratives pour les besoins électoraux de notre scrutin proportionnel. Pour ce faire, il faudra considérer les réalités historiques et géographiques des régions administratives actuelles afin de constituer un tout qui puisse être représentatif. Le modèle allemand peut compter sur des régions peuplées dont l'identité est depuis longtemps reconnue. Au Québec, nous devons considérer la réunion de quelques régions.

Il nous est apparu utile de vérifier la faisabilité d'une telle réorganisation et de fournir, en annexe, trois hypothèses de découpage régional électoral pour le Québec.

Dans ces régions électorales, les électeurs auraient alors à voter pour un député de circonscription et pour une liste de candidats correspondant à chaque parti. Nous constatons alors que le nombre maximum de 75 sièges alloués à la proportionnelle dans un système mixte devient également un minimum quand nous considérons l'intégration d'un scrutin de listes régionales. En effet, de grandes régions sont déjà au-dessous du seuil que nous nous étions fixé. Réduire le nombre de sièges alloués à la proportionnelle nous obligerait alors à considérer des ensembles qui n'auraient plus de régional que le nom. À moins d'accepter de considérer trois ou quatre grandes régions sans beaucoup de pertinence sur la représentation régionale.

Si le nombre de sièges alloués à la proportionnelle devait être réduit, il faudrait alors songer à compenser le vote majoritaire par une seule liste nationale.

L'éventualité d'une liste nationale dans un scrutin mixte au Québec

Nous avons donc considéré la pertinence d'introduire dans notre mode de scrutin une forme nationale de composante proportionnelle. À la grandeur du Québec, chaque citoyenne et chaque citoyen de ce pays serait alors appelé, lors des élections, à choisir, d'une part, son candidat de circonscription et, d'autre part, une des listes de candidats proposées par les partis au niveau national.

Cette liste nationale nous permettrait, en outre, de connaître les dispositions réelles des partis envers la représentation des régions, des femmes, des divers groupes sociaux ou courants politiques, dans le gouvernement national à venir puisque le rang de chaque candidat déterminerait directement l'importance de sa candidature aux yeux de son parti. Les candidats inscrits sur cette liste seraient en effet déclarés élus selon les résultats du scrutin proportionnel national en fonction de leur rang.

Soulignons également que le risque d'introduire une deuxième catégorie de députés, uniquement redevables à leur parti, serait alors plus grand.

Deux votes

Le scrutin mixte que nous venons de décrire comporterait deux votes comme le système mixte allemand : un pour le candidat de circonscription et un pour la liste régionale d'un parti. Contrairement à ce modèle cependant, le vote de listes régionales dans notre système ne viendrait pas corriger intégralement le résultat du scrutin majoritaire uninominal. Les résultats de chaque mode s'additionneraient simplement. Nous dérogeons de cette façon au modèle allemand pour préserver en partie la tendance du mode majoritaire à favoriser des majorités absolues tout en marquant une ouverture à la pluralité.

Il est toujours difficile de prévoir comment l'électorat réagira devant la nouveauté. Nous présumons qu'en général, l'électeur choisira le candidat et la liste du même parti. S'il se met à supputer les chances réelles de son candidat, peut-être aura-t-il tendance à choisir un candidat du moindre mal au mode majoritaire et la liste du parti de son choix au mode proportionnel. Le second vote nous apparaît alors comme un moyen d'améliorer l'accès des tiers partis à la députation.

Des listes ouvertes

Le scrutin de listes régionales offrirait la possibilité de donner à l'électeur un contrôle sur l'ordre dans lequel les candidats du parti de son choix seraient appelés à représenter leur parti et la région. Cette ouverture pourrait prendre la forme d'un vote pour un seul candidat de la liste ou d'un vote déterminant un ordre de préférence sur cette liste. Selon l'hypothèse la plus audacieuse, plusieurs apprécieraient la perspective de choisir librement parmi les candidats de tous les partis.

Puisque nous avons choisi d'intégrer progressivement les réformes afin d'en mesurer les effets, le recours aux listes ouvertes pourrait être reporté à la suite d'une première expérience de scrutin de listes.

Les seuils

Les seuils à atteindre pour élire un député dans un scrutin de listes régionales dépendent simplement du nombre de sièges à combler dans la région. Nous visons un nombre idéal de dix sièges par région, à attribuer selon le mode de scrutin proportionnel, afin de nous rapprocher de seuils régionaux de 10 % que nous estimons raisonnables.

La place des femmes

Les femmes ont joué un rôle central dans la naissance et le développement de notre nation. Pourtant, notre régime les a exclues pendant plus d'un siècle et demi. À la faveur des « réalignements » politiques précédant la Seconde Guerre mondiale, la volonté de changement a fini par imposer la réforme longtemps attendue autorisant le droit de vote des femmes. C'est aussi porté par le vent de réforme de la Révolution tranquille que la première femme a été élue. Et c'est encore lors de l'expression d'une grande volonté de changement, en 1976, que le premier contingent de plus d'une femme parmi les élus de l'Assemblée nationale a été observé.

Les Québécoises et les Québécois démontrent aujourd'hui qu'ils sont capables d'élire, parfois malgré les institutions et les partis, plus de femmes que dans tout autre parlement élu au scrutin majoritaire à un tour. Cependant, reconnaître le chemin parcouru nous fait réaliser que nous sommes encore à mi-parcours. Nous devons viser la parité dans la représentation des hommes et des femmes.

Partout où il s'applique, le scrutin proportionnel tend à mieux partager la part de femmes dans la représentation. Au Québec, on pourrait facilement envisager la parité de représentation dans des délais très courts. Un des moyens les plus efficaces pour nous rapprocher de la parité de représentation à l'Assemblée nationale serait d'utiliser les scrutins de listes régionaux. Les partis démontreraient leur ouverture aux candidatures féminines dans l'ordre qu'ils accorderont aux candidates. Certains trouveront avantage à privilégier une stricte alternance entre les hommes et les femmes dans leurs listes de candidats, d'autres placeront en tête de liste les femmes qu'ils désireront voir élire députées.

Certains obstacles empêchent encore aujourd'hui les femmes de participer pleinement à la vie politique et devraient faire l'objet d'une plus grande attention. Le statut des femmes dans notre société reste encore aujourd'hui inéquitable. Le principe de l'équité salariale, valeur récemment introduite dans nos normes du travail, n'a pas encore permis aux femmes d'atteindre le même degré d'autonomie financière que les hommes. Comme on sait que cet aspect pèse encore lourdement dans la prise en considération d'une candidature politique, des mesures fiscales particulières devraient permettre à plus de gens, dont les femmes qui sont traditionnellement moins riches, d'envisager une participation politique directe à la vie parlementaire.

La remise en question de l'attribution traditionnelle des responsabilités familiales en est encore à ses balbutiements. En fournissant à l'ensemble des candidats et des élus des conditions permettant d'assumer des responsabilités familiales sans être pénalisés dans l'exercice de leurs fonctions, nous sommes convaincus que nous favoriserons la participation des femmes. Ces mesures pourraient, en même temps, sensibiliser les candidats et élus masculins à leurs propres responsabilités dans ce domaine. L'Assemblée nationale elle-même, dans l'organisation de ses travaux et dans les services qu'elle peut offrir à ses membres, devrait donner l'exemple à cet égard.

Il nous reste encore du chemin à faire pour donner la place qui revient aux femmes dans notre régime politique. L'éducation reste le meilleur moyen pour faire avancer les choses dans la durée. La lutte pour la parité des femmes en politique est un combat de longue haleine.

Résumé de nos propositions sur le mode de scrutin

Les principes que nous voulons respecter dans la réforme du mode de scrutin sont :

- le maintien du lien des élus avec un territoire ;
- une relative stabilité gouvernementale ;
- l'assurance d'une représentation régionale ;
- la présence légitime de tiers partis viables au Parlement;
- la progression dans l'application de réformes démocratiques.

Par conséquent, nous sommes d'avis qu'un système mixte préservant d'une part le mode de scrutin uninominal majoritaire et introduisant, d'autre part, un mode de scrutin proportionnel par le moyen de listes régionales, respecterait ces principes que nous évoquons pour appuyer une réforme du mode de scrutin au Québec.

Notre proposition principale repose sur l'élection de 150 députés provenant pour la moitié des sièges attribués selon le vote proportionnel exprimé par scrutin de listes régionales.

Des assouplissements aux règles de l'Assemblée nationale devraient être envisagés pour éviter que la majorité relative d'un gouvernement au parlement soit remise en question sans une large opposition sur des questions majeures.

La délimitation des circonscriptions uninominales et des régions électorales devrait respecter l'organisation administrative de l'État de façon à éviter les chevauchements et correspondre aux réalités régionales

Nous favorisons le recours à des mesures d'incitation pour corriger la représentation des femmes de façon à viser la parité à l'Assemblée nationale.

Nous estimons que les partis actuellement représentés au parlement devraient faire consensus pour appuyer une loi engageant le prochain gouvernement dans cette réforme. À défaut de consensus, le gouvernement devrait soumettre cette réforme à un référendum à être tenu en même temps que les prochaines élections générales.

Chapitre 2 Les institutions démocratiques

Ce deuxième chapitre porte sur le régime politique en vigueur au Québec et le rôle qu'il joue dans notre système politique. Notre réflexion repose donc sur la place que doivent prendre nos institutions démocratiques dans l'équilibre des forces politiques de la nation. Il nous apparaît opportun de souligner que notre vision des choses porte sur le long terme. Les réformes des institutions démocratiques ont des incidences sérieuses sur la conduite des affaires de l'État et s'intègrent lentement dans les mœurs politiques. Nous estimons que les engagements du gouvernement sur la réforme des institutions doivent porter sur des analyses approfondies de ses impacts et recueillir une adhésion importante de la population avant qu'elle soit adoptée.

Des changements importants au statut même du Québec pourraient substantiellement changer la donne d'ici quelques années. Les réformes des institutions que nous évoquons dans ce chapitre seraient applicables dans un Québec souverain.

Dans ce contexte, le Mouvement national des Québécoises et Québécois favorise le développement d'un modèle républicain qui nous soit propre. Les grandes réalisations québécoises dans le domaine des institutions démocratiques au cours du dernier quart de siècle nous portent à croire que nous sommes capables d'inventer un régime original qui inspirera à son tour d'autres peuples pour la suite du monde.

Dans nos rangs comme dans tout le Québec, le désir de changement est palpable mais la préservation des précieux acquis démocratiques, que deux siècles d'intense participation ont insufflée à nos institutions, nous invite à réfléchir en profondeur aux ajustements auxquels nous voulons procéder.

Nous voulons nous assurer que ces changements adviennent sans affaiblir l'État québécois.

L'élection du chef du gouvernement

La grande portée de la première question posée n'a pas empêché nos Sociétés affiliées de répondre spontanément qu'elles aimeraient que nous puissions élire le chef du gouvernement au suffrage universel. Cette procédure est généralement entendue comme une façon de traduire plus exactement la volonté populaire. Nous considérons qu'il s'agirait là d'une avancée parce qu'elle nous assurerait le contrôle direct d'une institution dont le sort ne nous est confié que par représentants interposés.

En fait, nous croyons que la résolution de cette question centrale dans notre histoire pourrait dégager des forces dont nous aurons besoin dans l'avenir. En séparant clairement notre appui à des représentants à l'Assemblée nationale, d'une part, et à un gouvernement, d'autre part, nous souhaitons qu'un nouvel équilibre dynamique, plus respectueux des forces en présence au Québec, s'établisse entre les composantes de notre régime politique.

Dans le régime actuel, ce sont les députés qui choisissent le premier ministre. Il est alors normal qu'ils puissent le révoquer. En élisant nos députés pour qu'ils se consacrent uniquement au travail législatif, prenant en compte le choix des électeurs pour un chef de gouvernement donné, ceux-ci pourraient se dégager plus facilement de lignes de parti trop rigides. Le vote qu'ils exprimeraient à l'Assemblée reposerait sur l'appui qu'ils ont reçu pour devenir des représentants légitimes au parlement mais ne

pourrait remettre en cause la légitimité du gouvernement élu au suffrage universel pour gouverner.

En élisant un gouvernement directement par le peuple, nous souhaitons créer une institution distincte qui aurait à répondre de sa gouverne devant notre Assemblée nationale.

La séparation des pouvoirs exécutif et législatif

Nous sommes donc d'avis qu'une séparation plus nette entre les pouvoirs exécutif et législatif favoriserait l'expression de la démocratie. Ce changement important dans notre régime politique aurait un impact majeur sur le rôle de l'Assemblée nationale. Ses relations avec la gouverne de l'État devraient être repensées dans un cadre où les pouvoirs de chacun seraient à redéfinir.

Nos consultations nous conduisent à penser que les citoyennes et les citoyens du Québec considèrent qu'un gouvernement doit pouvoir compter sur une marge de manœuvre suffisante pour diriger efficacement les affaires du pays. Par contre, nous tenons à ce que ses décisions soient soumises à un examen sérieux de parlementaires libérés de pressions partisans indues. En définissant correctement les prérogatives de chacun, il nous semble qu'il soit possible de rencontrer ces deux exigences dans un régime qui sépare exécutif et législatif par des votes séparés.

C'est l'institution du gouvernement même qui nous semble le plus à considérer au point de départ. C'est cette institution que le pouvoir colonial britannique a continuellement cherché à dégager de toute imputabilité devant le peuple. Rappelons pour mémoire que le Conseil législatif, créé par la Confédération pour surveiller le gouvernement provincial du Québec naissant pour le compte des intérêts coloniaux, a été la dernière institution du genre à disparaître au Canada. Nous croyons qu'avec l'élection du chef de gouvernement au suffrage universel, c'est l'idéal d'un gouvernement responsable tenant directement sa légitimité du peuple que nous réaliserons.

Face à ce gouvernement, nous espérons voir une Assemblée nationale souveraine, représentant toutes les citoyennes et tous les citoyens et veillant au contrôle de l'appareil législatif et du gouvernement. Nous devons développer des mécanismes clairs pour y arriver. Nous croyons que certaines mesures que nous proposons agiront dans ce sens.

La primauté de l'Assemblée nationale

Dans la conception que notre Mouvement a défendue depuis ses origines, c'est l'Assemblée nationale, représentante de toutes les citoyennes et de tous les citoyens, qui doit primer sur les autres institutions démocratiques. C'est à l'Assemblée nationale que nous devrions atteindre nos plus hauts standards de représentativité pour nous assurer du fonctionnement légitime des autres institutions.

Pour nous assurer du bon fonctionnement des rapports entre elle et le gouvernement, le pouvoir de présenter et d'adopter des projets de lois devrait être réservé aux élus de l'Assemblée nationale. Le chef de gouvernement devrait passer par un élu pour présenter les siens.

De même, les ministres désignés par le chef du gouvernement devraient comparaître devant l'Assemblée pour faire approuver leur nomination et répondre de leur gestion. Dans nos Sociétés affiliées, des craintes ont été exprimées quant à l'imputabilité de

ministres choisis par le chef de l'État à l'extérieur du groupe des élus. La confusion entre l'exécutif et le législatif avec laquelle nous avons appris à vivre en est la cause. Dans les faits, pour qu'un élu remplisse pleinement son rôle de contrôle législatif, il importe qu'il soit dégagé d'une appartenance directe au gouvernement.

L'Assemblée nationale pourrait, dans cette perspective, étendre ses pouvoirs de contrôle sur d'autres aspects de la gestion de l'État par le moyen de commissions et comités parlementaires.

Elle jouerait ainsi pleinement son rôle de représentante de la volonté populaire capable d'assumer un contrôle sur les autres instances, ce qui aurait pour effet de revaloriser le rôle du député et de rendre l'administration de l'État plus transparente.

Les récentes frasques de certains membres de la magistrature, par exemple, mettent en lumière le fait qu'aucune question de consultation n'a abordé le domaine judiciaire. La nomination des juges pourrait relever, en dernière instance, du pouvoir de l'Assemblée nationale plutôt que du pouvoir discrétionnaire d'un premier ministre. Actuellement, la procédure implique l'instance judiciaire mais elle est soumise au premier ministre uniquement.

La revalorisation du rôle de député et la discipline de parti

Au sein du Mouvement, une forte majorité se déclare en faveur de dégager les élus de l'Assemblée nationale du respect intégral de la ligne de parti. Une règle nous semblerait indispensable pour permettre cette transformation : que le gouvernement ne tombe pas s'il est battu au parlement, à moins de situation extraordinaire à prévoir.

Dans l'état actuel des choses, le premier ministre étend son emprise aussi bien sur la gouverne que sur le programme législatif et il semble que, très souvent, la conception des lois revienne davantage aux fonctionnaires qu'aux députés, lesquels, obéissant à la discipline de parti, votent en bloc, soit pour, soit contre les projets déposés par les ministres du gouvernement.

La réaffirmation des pouvoirs de l'Assemblée nationale sur les autres institutions démocratiques contribuerait à revaloriser le rôle législateur du député.

Les élections à date fixe

Les élections à date fixe font l'objet d'un large consensus au Mouvement national des Québécoises et Québécois. Cette mesure concourrait également à voir notre Assemblée nationale jouer pleinement son rôle d'assemblée délibérante. Les députés sauraient que, peu importe l'agenda du gouvernement, ils demeureraient les représentants du peuple pour le mandat qu'ils ont reçu de lui.

Le chef du gouvernement jouirait alors d'une légitimité propre que son mandat fixe mettrait à l'abri des sursauts circonstanciels de la démocratie parlementaire. L'Assemblée nationale élue à la même date pour la même durée fixe ne pourrait être renversée par aucun parti.

Le gouvernement pourrait alors gouverner et, dans la mesure où il aurait l'appui d'une majorité au parlement, faire adopter des projets de lois. Quand la Chambre rejetterait un projet de loi du gouvernement, ce dernier devrait proposer des alternatives qui remportent l'adhésion de la majorité. L'Assemblée ne pourrait démettre le gouvernement qui aurait été élu directement par le peuple et le gouvernement ne

pourrait dissoudre l'Assemblée dont les membres tiendraient leur légitimité de leur élection dans chaque circonscription.

Avec des scrutins distincts et des élections à date fixe, la stabilité du gouvernement ne serait pas remise en cause par la représentativité de l'Assemblée. Il s'agirait pour nous d'un progrès majeur dont nous devons bien mesurer les conséquences.

Une Chambre des régions

En l'absence de définition concernant le rôle, le fonctionnement et l'utilité d'une Chambre des régions, nous souhaitons que ce concept fasse l'objet d'une plus large documentation et que les discussions sur son éventuelle adoption soient différées afin de permettre une meilleure compréhension des éléments essentiels de la réforme. Telle qu'elle est évoquée, cette Chambre semble reproduire l'idée d'un sénat. Ce type d'institution, originalement destiné à incarner le pouvoir d'une aristocratie, nous semble peu conforme, à première vue, avec l'esprit qui a animé la participation du peuple québécois à ses institutions.

La création de cette nouvelle institution nationale vouée aux questions régionales dans leur ensemble fait problème à plusieurs égards. Il est difficile d'imaginer quel rôle positif elle pourrait jouer face à l'Assemblée nationale et au gouvernement alors que sa représentativité démocratique est plus faible. En outre, la majorité dégagée dans une telle Chambre représenterait peut-être mieux les intérêts d'une majorité de régions au détriment des autres. Il nous semble que la perspective nationale du développement des régions devrait être laissée à l'Assemblée nationale et au gouvernement.

La représentativité des régions à laquelle nous tenons pourrait être assurée à l'Assemblée nationale par le mode de scrutin mixte dont les modalités ont été expliquées au premier chapitre. La création d'une Chambre des régions pourrait aller à l'encontre de ce que nous proposons, concernant la présence des régions et le renforcement du rôle des députés au parlement, en affaiblissant l'Assemblée nationale. Il serait préférable de laisser s'imposer la dynamique de la représentation régionale proportionnelle que nous proposons avant de penser à procéder à cette modification.

Par contre, d'autres formules pourraient mieux répondre aux besoins exprimés par les citoyennes et les citoyens des régions. Le développement régional lui-même devrait revenir directement aux élus locaux que ces régions se sont donné. Un mouvement de décentralisation touche la plupart des pays d'Europe qui sont pourtant engagés dans une processus d'union continentale. Le Québec peut certainement envisager de céder des moyens aux élus régionaux afin qu'ils assument le développement de leur région selon la volonté de leurs électeurs. Le renforcement d'administrations régionales élues serait, à notre avis, plus porteur que la création d'une seule instance nationale réunissant toutes les régions du pays. Les arbitrages entre régions reviendraient à notre Assemblée nationale, dépositaire de la légitimité démocratique nationale.

Les Premières Nations

Pour associer les Premières Nations au fonctionnement de la démocratie au Québec, il nous apparaît clair qu'il faille créer, dans ce cas, une institution distincte. L'Assemblée nationale représente la nation québécoise, elle ne saurait parler au nom des nations autochtones qu'elle a reconnues comme telles.

On pourrait alors penser à un Conseil autochtone constitué de représentants élus des différentes nations et dont les pouvoirs seraient à enchâsser dans une constitution québécoise.

Comme pour toutes les autres institutions démocratiques, cette instance ne saurait en aucun cas avoir préséance sur l'Assemblée nationale. Elle pourrait cependant jouer un rôle légitime dans le fonctionnement de notre démocratie selon des modalités qu'il faudrait déterminer en toute transparence en vertu d'ententes entre nations soumises à l'examen de l'Assemblée nationale.

Autrement, dans un processus démocratique que nous souhaitons basé sur l'égalité des citoyennes et des citoyens, le poids démographique des autochtones ne pourrait être que marginal. Le souvenir des *comtés protégés* de jadis ne nous semble pas assez porteur d'avenir !

Résumé de nos propositions sur la réforme du régime politique

Le régime démocratique que nous venons de décrire implique, à certains égards, des changements radicaux dans les modes de régulation de nos rapports politiques. De telles réformes ne peuvent être entreprises qu'en temps opportun avec l'approbation de l'ensemble des citoyennes et des citoyens.

Il serait notamment important de mesurer la pertinence de fonder une république québécoise en considérant les rapports de forces dans lesquels notre gouvernement national est impliqué à l'intérieur du cadre fédéral actuel. Pour l'heure, l'instauration de notre république nous semble liée à la déclaration d'indépendance du Québec.

Le régime politique que nous souhaitons ferait place à une pluralité de voix à l'Assemblée nationale afin que notre gouvernement se rapporte à une instance démocratique représentative. Le gouvernement, que nous voulons stable, serait à l'abri de renversements indus mais devrait composer avec les forces politiques en présence à la Chambre.

Les régions, représentées de manière plus concertée et dynamique à l'Assemblée nationale, verraient également leurs représentants élus locaux obtenir les moyens pour influencer plus directement sur le développement régional.

De l'ensemble de nos propositions, nous devons retenir que l'Assemblée nationale doit primer sur les autres institutions. Nous devons nous préparer à lui faire jouer un rôle important dans l'avenir et à développer les moyens dont elle dispose pour contrôler l'activité gouvernementale.

Il serait opportun que nous adoptions auparavant un mode de scrutin qui assure mieux sa représentativité. Sa légitimité s'en trouverait renforcée. La réforme de nos institutions démocratiques que nous entrevoyons devrait commencer là.

Chapitre 3 Loi électorale et démocratie directe

Le droit de vote à 16 ans et l'éducation citoyenne

L'abaissement de l'âge requis pour voter ne fait pas l'objet d'un consensus très large à l'heure actuelle dans nos rangs. Il appert même que, parfois, les plus jeunes se montrent moins intéressés par le droit de vote à seize ans que leurs aînés !

Cette proposition pose, en fait, la question de la maturité nécessaire à l'exercice démocratique. L'instauration d'un cours d'initiation à l'exercice de la citoyenneté dans le programme du secondaire pourrait augmenter l'intérêt de participer aux affaires de la nation.

Nous considérons aussi généralement qu'un programme de cours d'histoire conséquent avec notre identité serait directement profitable à l'exercice des devoirs civiques. Les plus jeunes pourraient probablement revendiquer leur droit de voter avec plus de conviction s'ils en acquéraient le sens historique.

Les fondements militant en faveur de cette réforme nous semblent très solides dans la société dans laquelle nous vivons. À 16 ans, les jeunes Québécoises et Québécois sont déjà reconnus comme responsables sur plusieurs aspects légaux et réglementaires (permis de conduire, normes du travail, transfert devant un tribunal pour adultes, etc.). Il faudra simplement arrimer cette mesure à une meilleure connaissance de la chose publique pour l'appliquer avec le consentement de la majorité.

La carte d'électeur

Si les listes électorales sont correctement dressées et mises à jour par le Directeur général des élections selon les informations officielles détenues par le gouvernement du Québec, les cartes d'identité avec photo existantes, soit carte d'assurance-maladie ou permis de conduire, pourraient jouer le rôle de carte d'électeur.

Nous souhaiterions cependant que la présentation de cette carte soit obligatoire et qu'on ne puisse contourner cette obligation par un serment qui ne repose sur rien tant que l'individu ne peut être identifié.

Il ne faut pas oublier que les fraudes commises lors des élections sont difficilement réparables par la suite. Les électeurs devraient réaliser que le vote est un moment solennel et que la présentation d'une carte d'identité lui est absolument liée.

L'initiative populaire

Le droit d'initiative populaire doit être sérieusement circonscrit pour éviter qu'il ne court-circuite les travaux des institutions que nous voulons renforcer.

Nous estimons notamment qu'il serait nécessaire d'écarter de toute initiative de ce type, les chartes et les lois fondamentales adoptées par notre Assemblée nationale.

De plus, il nous apparaît impératif d'exiger de ces initiatives, qui conduisent à des consultations nationales, des seuils régionaux élevés de représentativité pour éviter que des groupes d'intérêt concentrés dans certaines régions forcent des remises en question inutiles. L'initiative populaire permettant au peuple d'exiger d'être entendu sur

certaines questions doit être encadrée pour lui permettre de jouer un rôle d'appoint aux mécanismes du régime, non de les contrer.

Nous sommes d'avis que les consultations exigées soient tenues en même temps que les élections générales. Les campagnes électorales permettraient ainsi de révéler la position des partis sur les questions abordées et de tenir ces consultations sans coûts supplémentaires. De cette façon, l'initiative populaire viendrait compléter le processus démocratique en précisant la volonté de la population.

Le Conseil des citoyennes et des citoyens

La participation citoyenne relève d'un principe qui dépasse largement les institutions démocratiques proprement dites. Si l'institution du Protecteur du citoyen a été créée pour protéger l'individu-citoyen face à l'État, le Conseil des citoyennes et des citoyens verrait à la reconnaissance de la participation citoyenne par nos institutions démocratiques.

Ses membres, nommés par l'Assemblée nationale pour une durée fixe, seraient choisis pour leur expertise dans divers champs d'intervention publique : santé, éducation, milieu communautaire et associatif, défense de droits collectifs, économie régionale, écologie, langue, etc. Le Conseil ferait rapport à l'Assemblée nationale, identifierait les problèmes reliés à la reconnaissance de l'action citoyenne et recommanderait les ajustements nécessaires à un meilleur exercice de la démocratie.

Il agirait en fait comme une sorte de Vérificateur général de la situation de la démocratie québécoise.

Médias et démocratie

Au Québec, le phénomène mondial de la concentration de presse occasionne des problèmes d'ordre démocratique beaucoup plus graves qu'ailleurs. La plupart des pays comptent sur un réseau national d'État de médias électroniques. L'information émanant de médias privés, même organisés en cartel, doit alors se montrer crédible pour faire face à une information nationale de qualité qui alimente les institutions démocratiques. Le réseau de Télé-Québec, qui a développé avec succès ses créneaux éducatif et culturel, pourrait jouer un rôle utile en consacrant une part de ses ressources aux informations nationales et régionales québécoises.

La situation est encore plus préoccupante dans le monde de la presse écrite. Deux grands groupes privés, aux intérêts parfois incompatibles avec certaines missions de l'État, se partagent 95 % du marché des quotidiens au Québec. Cette situation se traduit, dans la plupart des régions, par un monopole de l'information régionale par l'un des deux groupes.

Les organismes d'auto-surveillance actuels, constitués des patrons de presse et de leurs employés, sont tout à fait inadéquats pour veiller à la protection du droit du public à l'information. Le Conseil des citoyennes et des citoyens, tel que nous l'avons décrit, serait mieux placé pour juger de l'éthique journalistique en regard de la démocratie.

Certains pays se sont donné des lois contraignantes en période de campagne électorale ou référendaire pour s'assurer d'une couverture équitable des partis enregistrés. Pour permettre l'ouverture à la pluralité que nous voulons, il serait certainement pertinent de s'inspirer de ces initiatives afin que les électeurs soient mieux informés des propositions des tiers partis et puissent faire leur choix en toute

connaissance de cause. Cette proposition s'arrime très bien avec notre loi sur le financement des partis politiques conçue dans le même esprit d'équité.

Résumé des propositions sur la loi électorale et la démocratie directe

Nous appuyons certaines réformes de la loi électorale et du droit d'initiative populaire qui favoriseraient l'exercice de la démocratie et l'accès des citoyennes et des citoyens à leurs institutions :

- l'intégration d'un cours d'éducation à la citoyenneté au secondaire et le renforcement du programme d'histoire pour soutenir l'exercice du droit de vote ;
- la présentation obligatoire d'une carte d'identité avec photo (carte d'assurance-maladie ou permis de conduire) pour exercer son droit de vote ;
- l'encadrement du droit d'initiative populaire de façon à lui permettre de compléter nos institutions et non de les contrer ;
- la création d'un Conseil des citoyennes et des citoyens devant rendre compte de l'état de la démocratie et proposant des correctifs ;
- une intervention plus poussée de l'État afin de protéger le droit à une information juste et nécessaire au plein exercice de la citoyenneté.

Annexe

Les hypothèses de découpage régional aux fins électorales

En posant l'exigence d'une représentation comptant idéalement vingt sièges par région (10 au mode majoritaire et 10 au mode proportionnel), nous avons établi, à partir du nombre de sièges qu'elles comptent actuellement, le nombre de sièges qui leur serait accordé dans une Assemblée nationale de 150 députés.

Nous sommes conscients que l'utilisation des circonscriptions actuelles introduit une distorsion dans notre projection en raison des écarts existants dans le nombre d'électeurs présentement en vigueur dans chacune d'elles. Nos simulations n'ont qu'un but indicatif et peuvent alimenter la réflexion sur les regroupements régionaux à envisager.

Nos hypothèses sont basées sur la carte électorale qui sera en vigueur lors des prochaines élections générales ainsi que sur les régions administratives existantes.

Première hypothèse de régions électorales (tableau I)

Dans cette première hypothèse, seules les régions administratives de Montréal et de la Montérégie peuvent se prêter sans modifications à l'exercice d'un scrutin de liste régionale.

Nous avons ensuite cherché à regrouper les régions selon leur pôle de développement, la similitude de leurs réalités et, évidemment, leur voisinage. La réunion de la région de la Capitale nationale à celle de Chaudière-Appalaches nous semble naturelle ; nous sommes habitués à la réunion des régions de Laval, Laurentides et Lanaudière et les régions de la Mauricie, du Centre-du-Québec et de l'Estrie pourraient, à première vue, constituer une cinquième région électorale viable.

Parmi les sept régions administratives que nous aurions ensuite à organiser, nous retrouvons deux couples naturels : le Bas Saint-Laurent et la Gaspésie, sur la rive sud du fleuve, la Côte-Nord et le Saguenay/Lac Saint-Jean, sur la rive nord. Les électeurs et les électrices de ces régions administratives réunies dans la grande région électorale de l'Est du Québec choisiraient donc des représentants qui partageraient tous les préoccupations de l'ensemble de ces régions.

La situation dans la grande région de l'Ouest du Québec pourrait être problématique. En effet, la plus grande région en superficie compterait trop peu de sièges en cumulant ceux de l'Outaouais, de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Ungava.

Deuxième hypothèse de régions électorales (tableau II)

Nous avons ensuite tenté d'autres jumelages de régions. Nous retrouverions ainsi l'Outaouais réuni à la région des Laurentides et le Saguenay/Lac Saint-Jean rejoignant les autres régions nordiques du Québec.

Cette deuxième hypothèse prévoit une région de plus que la première mais répartit mieux le nombre de sièges. Elle présente cependant le défaut d'augmenter le nombre de régions qui se retrouveraient sous le seuil idéal de dix sièges.

Troisième hypothèse de régions électorales (tableau III)

Notre troisième hypothèse considère plus finement certaines réalités socio-démographiques en tenant compte du territoire désigné sous le nom de Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

Ainsi, après l'île de Montréal, nous pourrions identifier une deuxième région constituée de la CMM moins Montréal, c'est-à-dire ce qu'on appelle habituellement les couronnes nord et sud de Montréal. On pourrait la désigner sous l'appellation de Région de la banlieue de Montréal. Elle regrouperait des populations présentant de grandes similitudes sur le plan démographique.

À partir de ce premier découpage, nous pourrions ensuite désigner deux autres régions, l'une au sud de la CMM (Montérégie, Centre-du-Québec, Estrie) et l'autre au nord (Ouataouais, Laurentides, Lanaudière, Mauricie). En détachant préalablement les circonscriptions de la Montérégie, des Laurentides et de Lanaudière qui appartiennent à la réalité montréalaise et que nous intégrons à la Région de la banlieue de Montréal, nous pensons mieux faire ressortir les points communs entre, d'une part, les populations du Sud du Québec et, d'autre part, celles habitant la région laurentienne à l'ouest de la Capitale nationale.

De cette façon, il serait envisageable de réunir les régions nordiques (Saguenay/Lac Saint-Jean, Abitibi, Ungava), les régions du golfe (Bas Saint-Laurent, Gaspésie, Côte-Nord) et les régions Capitale nationale et Chaudière-Appalaches.

Il existe sans doute plusieurs autres combinaisons possibles. Avant d'en imposer une, il importerait de consulter les populations concernées et de respecter les réalités administratives, démographiques et historiques des régions.

Tableau I

	Nombre de sièges aux prochaines élections générales	Nombre de sièges dans une assemblée de 150 dont la moitié au mode proportionnel	
		Majoritaire	Proportionnelle
Montréal	28	16	16
Montérégie	20	12	12
Capitale nationale — Chaudière-Appalaches	19	11	11
Laval — Laurentides — Lanaudière	19	11	11
Mauricie — Centre-du-Québec — Estrie	13	8	8
Bas Saint-Laurent — Gaspésie — Côte-Nord — Saguenay/Lac Saint-Jean	16	10	10
Outaouais — Abitibi — Ungava	10	7	7
Total	125	75	75

Tableau II

	Nombre de sièges aux prochaines élections générales	Nombre de sièges dans une assemblée de 150 dont la moitié au mode proportionnel	
		Majoritaire	Proportionnelle
Montréal	28	16	16
Montérégie	20	12	12
Capitale nationale — Chaudière-Appalaches	19	11	11
Outaouais — Laurentides	13	8	8
Laval — Lanaudière	11	7	7
Mauricie — Centre-du-Québec — Estrie	13	8	8
Bas Saint-Laurent — Gaspésie — Côte-Nord	10	6	6
Saguenay/Lac-St-Jean — Abitibi — Ungava	11	7	7
Total	125	75	75

Tableau III

	Nombre de sièges aux prochaines élections générales	Nombre de sièges dans une assemblée de 150 dont la moitié au mode proportionnel	
		Majoritaire	Proportionnelle
Montréal	28	16	16
CMM (Laval, Montérégie Rive-Nord) à l'exception de Montréal	25	15	15
Rive-nord : Outaouais, Laurentides, Lanaudière (à l'exception des circonscriptions de la CMM), Mauricie	17	10	10
Rive-sud : Montérégie (à l'exception des circonscriptions de la CMM), Centre-du-Québec — Estrie	15	9	9
Capitale nationale — Chaudière-Appalaches	19	11	11
Bas Saint-Laurent — Gaspésie — Côte-Nord	10	7	7
Saguenay/Lac-St-Jean — Abitibi — Ungava	11	7	7
Total	125	75	75