

**A S S E M B L É E N A T I O N A L E**  
**Q U É B E C**

**COMMISSION DES INSTITUTIONS**

**MANDATE D'INITIATIVE**  
**SUR LA RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN AU QUÉBEC**

**U N S Y S T È M E**  
**M I X T E Q U É B É C O I S**

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU**  
**SECRETARIAT DES COMMISSIONS**  
**ÉDIFICE PAMPHILE-LE MAY**  
**1035, RUE DES PARLEMENTAIRES - 3<sup>E</sup> ÉTAGE**  
**QUÉBEC (QUÉBEC) G1A 1A3**

**LE 21 NOVEMBRE 2002**

**PAR**

**BRIAN DOODY, M.A., LL.B.**  
**CANDIDAT AU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE**  
**UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL**

## **UN SYSTÈME MIXTE QUÉBÉCOIS**

Un nouveau mode de scrutin devrait privilégier la simplicité du mode de scrutin actuel, si on voulait mener à bien le processus de réforme jusqu'au bout. Les circonscriptions électorales majoritaires à un tour, le bulletin de vote uninominal et le dépouillement des votes comté par comté, pour dégager cette majorité à un tour, sont parmi les valeurs démocratiques auxquelles les Québécois sont les plus attachés. La conservation de ces trois éléments-clés assurerait le changement dans la continuité du système démocratique actuel, rassurerait la population de la valeur du projet de réforme et, du même coup, neutraliserait les arguments de ses opposants. À cette fin, le système mixte que je propose comprend les cinq éléments suivants : 1° L'allocation de 50 sièges proportionnellement au vote que chaque parti aurait recueilli, selon le mode de scrutin actuel, dans 75 circonscriptions, parmi les partis qui auraient reçu au-dessus de 2 % du vote à l'échelle provinciale ; 2° Le maintien du nombre de sièges à 125 ; 3° La conservation du bulletin de vote uninominal ; 4° L'établissement des listes bloquées par vote préférentiel des membres des partis, sélectionnées parmi les candidats de leur parti qui se présentent aux élections ; 5° L'élargissement de l'espace électorale réservée aux femmes, aux autochtones, aux communautés culturelles ainsi qu'aux régions moyennant l'action positive des partis politiques.

### **SIMPLICITÉ**

Il n'est ni par hasard, ni par préférence à une idéologie particulière que je favorise la mise en place d'un programme d'action positive dans le cadre de la démocratie des partis plutôt que dans le texte de la loi électorale. À mon avis, la simplicité n'est pas seulement un objectif valable : elle est essentielle au succès du projet même. Il suffit de se rappeler notre histoire constitutionnelle récente pour se rendre compte du fait que la sélection de certains groupes ou régions pour un traitement particulier pourrait entraîner un ressentiment, quoique

mal fondé, de la part de ceux qui n'auraient pas été sélectionnés. L'identification des groupes et des régions risquerait de devenir elle-même la cible à laquelle tout le monde tire, à la fois un prétexte convenable et un véhicule commode avec lesquels les adversaires de la réforme pourraient saboter le projet.

La question de la nécessité de consulter les citoyens par voie de référendum afin de choisir le mode de scrutin qui serait utilisé dépendrait du modèle du prochain mode de scrutin sélectionné. Un référendum ne serait pas nécessaire, à mon avis, si la réforme se limitait à un système mixte comprenant les cinq éléments énoncés ci-dessus. Dans un tel cas, un vote de deux tiers des députés à l'Assemblée nationale suffirait pour procéder à l'adoption d'un mode de scrutin mixte. Néanmoins, il me semble qu'un référendum s'avérerait nécessaire si le projet de réforme allait plus loin que la mathématique de la quantité du vote à déterminer et de l'ordre dans lequel les sièges seraient attribués. La représentation accrue des groupes et des régions est un choix de société qui devrait être fait démocratiquement, soit au milieu des partis politiques, soit à l'échelle de la société québécoise lors d'un référendum. C'est dans le souci d'éviter la tenue d'un référendum que je propose que tout projet de réforme du mode de scrutin confère aux partis politiques et non au législateur la responsabilité de décider comment promouvoir la représentation des groupes et des régions défavorisés.

De toute façon, quel que soit le mode de scrutin choisi, il devrait être mise en vigueur le jour de sa sanction, lors de la première session parlementaire qui suit les élections générales de 2003. Un tel échéancier permettrait aux partis politiques le temps de se préparer en vue des prochaines élections, en leur donnant un délai raisonnable pour dégager des programmes et des règlements favorisant la participation des groupes et des régions.

## **PARTICIPATION**

Un système mixte nous permettrait d'améliorer le taux de participation aux élections. Il me semble que l'établissement des listes bloquées, moyennant des votes préférentiels des membres des partis pour les candidats de ceux-ci qui se présentent aux élections générales, augmenterait le taux de participation des membres des partis, des bénévoles des candidats ainsi que celui des citoyens ordinaires inscrits aux listes électorales. Une telle réforme valoriserait le rôle des militants—avant, pendant et après les élections—, et donnerait un coup de main à la démocratie des partis politiques.

Chaque liste bloquée d'un parti devrait être sélectionnée par les membres de celui-ci moyennant un vote préférentiel, selon lequel chaque membre dûment inscrit numérote, dans l'ordre de son choix, les candidats du parti qui se présentent dans les 75 circonscriptions. Après que tous les candidats auront été choisis dans les 75 circonscriptions, le vote préférentiel pourrait se dérouler pendant la campagne électorale selon les normes décrites par la loi électorale. Afin d'inciter la participation du plus grand nombre de ses membres, chaque parti pourrait organiser un vote préférentiel par Internet. Le nombre de préférences pourraient être plus restreint—peut-être vingt-cinq au total, peut-être au moins douze femmes, etc.—afin d'encourager une vraie course parmi les candidats et une implication assez importante des membres du parti. Une liste bloquée de vingt-cinq candidats au plus, classés selon l'ordre du vote préférentiel des membres du parti, serait alors présentée à la population en mi-campagne. Dans la mesure où tous les 50 sièges ne peuvent être alloués à partir de ces listes—par exemple, certains candidats classés en tête de la liste de leur parti seraient élus dans leurs circonscriptions—un second tour de vote préférentiel des membres du parti s'avérerait nécessaire après le jour du scrutin, dans le seul but de combler un ou plusieurs de ces sièges

Puisque le bulletin de vote uninominal serait conservé, les votes seraient dépouillés dans les circonscriptions, section de vote par section de vote, comme par le passé. Toutefois,

le même vote serait compté à l'échelle provinciale afin de déterminer le pourcentage du vote recueilli par chaque parti. Le pourcentage déterminerait le nombre de sièges à allouer à chacun à partir de sa liste bloquée. Les votes pour les candidats indépendants ainsi que les votes pour les partis ayant reçu moins de 2 % du vote à l'échelle provinciale seraient exclus du calcul du pourcentage. Un vote pour un candidat serait également un vote pour son parti et pour sa liste bloquée, en acceptant les candidats dans l'ordre choisi par les membres du parti.

Même si les décisions parfois complexes, parfois controversées visant l'identification et la promotion des groupes et la délimitation des régions étaient prises dans l'arène politique des partis, et le choix de l'électeur restait le même — voter pour un candidat qui, lui, représenterait un parti—, un système mixte donnerait à chaque électeur le pouvoir de porter un jugement efficace à l'égard des choix des partis. Un parti politique pourrait établir sa liste bloquée selon une formule qui découpe le Québec en « régions naturelles » ou d'après les dix-sept régions administratives actuelles. Les listes bloquées pourraient être distribuées par les partis eux-mêmes ainsi que par le Directeur général des élections. Elles pourraient être imprimées à l'intérieur des isolements utilisés lors du jour du scrutin ou distribuées en laisse avec les bulletins de vote.

## **RESPONSABILITÉ**

Le vote préférentiel aurait pour effet de responsabiliser les partis politiques puisque c'est à eux auxquels reviendrait la responsabilité de mettre en place des mesures visant à promouvoir l'élection des femmes, des autochtones et des membres des communautés culturelles ainsi qu'une représentation accrue des régions. Le régime de responsabilisation aurait au moins deux volets. D'abord, à titre d'exemple seulement, les règlements d'un parti pourraient statuer qu'au moins 50 % des candidats présentés dans les 75 circonscriptions seraient des femmes, qu'au moins deux candidats seraient des autochtones, qu'au moins dix

seraient des membres des communautés culturelles, etc. Ensuite, ces mêmes règlements pourraient statuer que le vote préférentiel des membres s'opère avec plus d'une liste de candidats. À titre d'exemple, un parti pourrait se doter de deux listes afin de promouvoir l'élection davantage de femmes, voire deux ou plusieurs listes afin de promouvoir la représentation des régions, des premières nations ou des communautés culturelles. Chaque membre numérotait un candidat dans chacune des listes, tour à tour dans l'ordre de son choix (par exemple, de 1 à 5 s'il y a cinq listes), puis de nouveau (de 6 à 10 s'il y a cinq listes) jusqu'à épuisement des votes. Une fois le vote préférentiel est terminé, le parti pourrait combler une seule liste moyennant un procédé normatif et mathématique (candidats classés selon un poids affecté à chaque préférence, par exemple), laquelle serait présentée à la population en tant que liste bloquée du parti. Des nouvelles techniques de vote électronique par Internet feraient en sorte que les résultats puissent être calculés instantanément, de manière à libérer les militants à travailler dans la campagne électorale.

Puisque les noms figurant sur les listes bloquées seraient sélectionnés parmi les candidats du parti qui se seraient présentés dans les circonscriptions, chaque député aurait une circonscription qu'il pourrait représenter. Je ne crois pas qu'un tel système créerait des inconvénients plus grands, ni pour les citoyens, ni pour les députés, dans la mesure où chaque député représente la même circonscription où il s'est présenté. Les 50 députés nommés à partir des listes représenteraient des circonscriptions plurinominales, la plupart d'entre elles étant représentées par deux députés ; certaines seraient représentées par trois députés ou plus.

Le découpage des circonscriptions en nombre de 75 dans un système mixte aurait pour résultat tant de circonscriptions au provincial qu'au fédéral. Même si le projet de réforme conférait à l'Assemblée nationale l'autorité juridique pour le découpage des circonscriptions, ce changement créerait des nouvelles forces politiques plus ou moins favorables à une harmonisation des deux cartes électorales. Au moins, ces forces créeraient chez toute autorité

chargée du découpage le devoir politique de fournir les raisons qui l'auraient poussée à agir, ce qui est bon pour la démocratie, tant au Québec qu'au fédéral.

## **STABILITÉ**

Il me semble qu'un système mixte pourrait répondre aux attentes de ceux qui sont plutôt favorables à un mode de scrutin qui dégage une majorité parlementaire et assure la formation d'un gouvernement par un seul parti, et ceux qui demandent un mode de scrutin qui assure une représentation plus fidèle de l'opinion des électeurs. Je ne suis pas convaincu que le mode de scrutin majoritaire, plutôt qu'un système mixte, soit plus apte à assurer la formation des gouvernements stables et efficaces dans notre siècle. Pour faire face à la mondialisation, les États seront obligés de recueillir un large consensus local afin de créer des rapports nécessaires pour agir en matière de la réglementation de l'environnement, des capitaux, des services, etc. L'objectif de responsabiliser les partis politiques face à leurs engagements au public ne tient pas non plus, à mon avis, comme motif valable pour empêcher la mise en place d'un système mixte. Je crois que les électeurs sont ainsi intelligents qu'ils pourraient imputer clairement la responsabilité des décisions politiques même dans les gouvernements de coalition. Le Parti Vert en Allemagne, par exemple, collabore activement à un gouvernement de coalition et contribue ainsi à la stabilité et à l'efficacité de l'État fédéral allemand. Il me semble que la mise à l'écart des votes recueillis par des candidats indépendants dans le calcul du pourcentage du vote à allouer à chaque parti, en combinaison avec la conservation du bulletin de vote uninominal et l'établissement d'un seuil mathématique de 2 % à l'échelle provinciale, auraient pour effet de conserver les éléments du mode de scrutin actuel qui contribuent les mieux à la stabilité politique, tout en élargissant l'opposition et en permettant l'émergence de nouveaux partis politiques.

## VERS UN NOUVEAU MODÈLE QUÉBÉCOIS

Un changement du mode de scrutin, en redonnant la confiance des citoyens envers les élus, aurait un impact positif sur la manière de faire de la politique au Québec. Même si un système mixte modifiait les enjeux relatifs à la formation des gouvernements et à la façon de gouverner, l'impact de ce changement serait moins important, à mon avis, que celui qu'il provoquerait sur les attentes des citoyens envers leur député, envers les partis politiques et envers les travaux de l'Assemblée nationale. Je ne suis pas sûr qu'un gouvernement de coalition soit moins stable ou moins efficace qu'un gouvernement élu au scrutin majoritaire. Mais la présence à l'Assemblée nationale d'une opposition plus nombreuse et des partis politiques jusqu'à présent marginaux créerait des pressions plus favorables à la nomination des commissions parlementaires à la proportionnelle. Celles-ci n'exerceraient pas de pouvoir législatif—puisque la majorité parlementaire pourrait voter contre tout projet de loi et tout amendement qu'elles lui auraient proposés—, mais toute majorité d'une commission nommée à la proportionnelle aurait le pouvoir de contraindre les tiers à comparaître, à répondre sous serment et à produire tout document. Exerçant à la fois le pouvoir de la règle de la majorité ainsi que l'autorité d'enquêter sur la mise en application des lois et des règlements, cette majorité pourrait aider à responsabiliser les personnes non-élues qui, elles, exercent une charge publique conférée dans le texte d'une loi ou d'un règlement. Dans un système mixte québécois, il serait difficile pour un gouvernement responsable de s'opposer à la création de telles commissions parlementaires, puisque l'électeur moyen tient pour acquis que toute personne exerçant une charge publique créée conformément au texte d'une loi ou d'un règlement s'acquitte de ses devoirs dans des limites prescrites par la loi.