

**L'avant-projet de Loi sur la
réforme du mode de scrutin et l'intérêt public**

**Mémoire présenté à la
Commission spéciale sur la Loi électorale
par Julie Raby**

décembre 2005

Face à la crise de confiance des citoyennes et des citoyens à l'égard de l'État et de ses institutions, et en réponse à des taux de participation électorale en baisse continue, le débat autour de la réforme du mode de scrutin a repris de l'importance. Cette question est apparue vers la fin des années soixante alors que René Lévesque, après avoir qualifié notre système électoral de « démocratiquement infect », avait fait inscrire sa révision au programme du parti québécois. Depuis, cette question surgit sporadiquement dans l'espace public sans jamais aboutir à un réel changement.

En 2003, après une forte participation aux États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, tous les partis se sont prononcés en appui à la volonté populaire pour l'instauration d'un scrutin proportionnel. Au lendemain de son élection le premier ministre Charest prenait l'engagement de déposer un projet de loi pour réformer la Loi électorale. Près de quarante ans après l'invitation lancée par René Lévesque, la population est maintenant conviée à se prononcer sur les règles du jeu démocratique du Québec. Je me permet donc de saisir cette invitation.

Pour les fins d'un cours en politique, j'ai parcouru six documents d'analyse portant sur l'avant projet de Loi présenté par le Ministre Dupuis. J'ai cherché à identifier les parallèles entre le projet présenté et les recommandations issues des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques. La lecture du rapport du comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, celle de trois mémoires soumis en consultation particulière¹, et enfin des mémoires du Collectif Féminisme et Démocratie, du Conseil du Statut de la Femme et du Mouvement pour une Démocratie Nouvelle, m'a amené à questionner le sens et la vision donnés à la démocratie articulés dans le projet du Ministre Dupuis.

Pour les fins de ma réflexion, je compte mettre en parallèle les recommandations relatives au mode de scrutin issues des États généraux et le résumé des analyses portées jusqu'à maintenant sur l'avant projet de Loi. En reconnaissant la valeur de l'exercice démocratique qu'a représenté les États généraux, est-ce que les attentes sont rencontrées? Est-ce que le projet de loi permettra de servir l'idéal de démocratie réclamé par les Québécoises et les Québécois? Est-ce que finalement, la proposition de réforme poursuit l'intérêt public? C'est

¹ 21 mémoires ont été présentés en consultation particulière. De ces mémoires, j'ai lu ceux de l'UFP, de Diane Lamoureux, politicologue et de l'Appel des cinq (Henri Brun, Claude Corbo, Christian Dufour, Joseph Facal et Jean-Claude Rivest). Le Mouvement pour une Démocratie Nouvelle (MDN) a analysé l'ensemble des mémoires déposés qu'il résume ainsi : « Si les modèles et les mécaniques varient beaucoup d'une présentation à l'autre, nous avons tout de même constaté la répétition de plusieurs de nos demandes d'amélioration de l'avant-projet de Loi. Ainsi plusieurs ont indiqué qu'un modèle mixte devrait comporter un 2^{ème} bulletin de vote et plusieurs ont souligné la nécessité d'agrandir la base de calcul servant à déterminer proportionnellement combien de sièges chaque parti devrait détenir pour se conformer à la volonté populaire. »

en réponse à ces questions et à la lumière de mes lectures que je me permettrai des recommandations pour bonifier l'avant projet de Loi. L'ensemble des recommandations se trouvent à la fin du document.

La démocratie est le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple.

Abraham Lincoln

Le citoyen au cœur du processus démocratique

Le cahier d'information produit pour soutenir la participation citoyenne aux consultations publiques sur l'avant projet de loi affirme d'emblée « *que selon les partisans de ce changement, l'intérêt d'une réforme du mode de scrutin est un moyen de remettre le citoyen au cœur du processus démocratique*². » Cet objectif était également porté par la démarche ayant mené aux États généraux sur la réforme des institutions démocratiques tenus en 2003. « *Partant du constat d'une insatisfaction citoyenne des institutions politiques traditionnelles, la démarche voulait libérer la parole citoyenne, amener les populations régionales à exprimer clairement leurs attentes et finalement, par la tenue des États généraux, à faire s'exprimer la volonté populaire* »³.

Tout au long de son rapport, le Comité directeur des États généraux souligne avec fierté le remarquable niveau de participation des québécoises et des québécois à l'égard des instruments de notre démocratie. Ainsi, pendant sa tournée, le comité a tenu 27 assemblées publiques, rencontré plus de 2050 personnes et reçu 2508 questionnaires, 237 mémoires et accueilli près de 1000 personnes à l'occasion des États généraux tenus en février 2003. Au terme de ce rendez-vous, 90% des participantes et participants se sont prononcés en faveur d'un mode de scrutin proportionnel. Cette vaste consultation publique est, aux dires du comité directeur, une démarche unique dans l'histoire du Québec.

Le comité directeur conclut au terme de cette consultation que le « cœur citoyen » est inquiet et manifeste, dans l'ensemble du Québec, un profond sentiment de désabusement à l'égard de la politique. Parmi les grandes déceptions exprimées, la première est attribuable à notre mode de scrutin qui ne permet pas une juste traduction de l'expression populaire. Cette faille de notre système électoral a pour effet de démobiliser la population qui ne se sent pas représentée dans la diversité de ses intérêts à l'Assemblée nationale.

En ayant fait valoir leur sentiment d'impuissance face au pouvoir politique et leur faible possibilité d'influencer de façon notable l'organisation et le fonctionnement des institutions, les participants aux États généraux se sont

² Le mode de scrutin, votre opinion est fondamentale! Cahier d'information, Assemblée nationale

³ La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises : Prenez votre place! Rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, Gouvernement du Québec, 2003

plaintes de nombreux failles entourant les mécanismes et le fonctionnement de notre démocratie. Pour les fins de cet exercice je n'ai relevé que ceux liés à la révision du mode de scrutin. À cet égard, ils ont déploré les lacunes suivantes :

- Le mode de scrutin limite le pluralisme idéologique et le vote individuel n'est pas suffisamment reconnu dans le résultat global;
- L'écart persistant quant à la représentation femmes-hommes à l'Assemblée nationale;
- La faible représentation de la diversité ethnoculturelle et de l'absence d'une représentation autochtone.

« Les citoyennes et citoyens trouvent essentiel et prioritaire que leur volonté soit respectée, que le Québec s'oriente vers une réelle parité femmes-hommes en politique, que la diversité québécoise se reflète dans les institutions démocratiques et que l'importance des régions soit reconnue. » C'est pourquoi le comité directeur affirme que la réforme la plus urgente au plan de l'expression de la souveraineté populaire est celle du mode de scrutin.

Interrogées sur les objectifs visés par l'instauration d'un nouveau mode de scrutin, la majorité des personnes consultées souhaitent :

- une meilleure adéquation entre le total des voix et la traduction en sièges (recommandation 1);
- le maintien du lien électeur-député (recommandation 1);
- le pluralisme politique (recommandation 1);
- une représentation efficace des régions (recommandation 10);
- une représentation égalitaire des femmes et des hommes et une plus juste (recommandation 11);
- une représentation des communautés ethnoculturelles (recommandation 13).

Faisons maintenant le parallèle entre les recommandations émises par le comité directeur afin de rencontrer les objectifs énoncés ci-haut, et l'analyse de l'avant projet de Loi jusqu'à maintenant porté à travers les mémoires que j'ai parcourus. Est-ce que les attentes exprimées lors des processus consultatifs antérieurs ont été rencontrées?

Le calcul des votes

Le découpage territorial déforme la volonté populaire. Ce phénomène se produit parce que le scrutin majoritaire uninominal (SMU) fait primer le facteur territorial sur les humains. La répartition dans l'espace devient alors un facteur souvent décisif dans les résultats électoraux. Ainsi, en 1998, il n'a fallu que 23 000 votes en moyenne pour faire élire une ou un député péquiste, 37 000 pour faire élire une ou un député libéral et près de 500 000

pour faire élire le seul député d'un tiers parti (Mario Dumont)⁴. Ce système de calcul des votes favorise donc le bipartisme. Or, selon la prémisse qu'un régime démocratique s'exprime par la souveraineté de l'ensemble des citoyens et des citoyennes, le mode de scrutin devrait en principe traduire le plus fidèlement possible la volonté populaire et par le fait même, favoriser le pluralisme politique.

Dans son rapport, le Comité directeur mentionne qu'une majorité de citoyennes et de citoyens exprime la volonté d'un mode de scrutin proportionnel compensatoire où, par exemple, 75 députés sont élus au scrutin majoritaire et 50 sont élus à partir de listes. La proportionnelle compensatoire vise donc à corriger la distorsion créée par le scrutin majoritaire uninominal (SMU) et permet ainsi d'exprimer davantage le vote populaire en considérant le nombre de votes obtenus par chacun des partis. Le comité directeur recommande donc une proportionnelle régionale en évoquant que ce modèle permet notamment de redéfinir le lien entre l'électeur et son député. C'est-à-dire qu'il propose que la compensation s'établisse sur une base régionale, en répartissant le reste des 50 sièges à l'Assemblée nationale en proportion au nombre de votes obtenus par les partis dans chacune des régions. À titre d'exemple, dans le comté de Borduas, le candidat péquiste s'assure d'un siège par le SMU et la répartition régionale permet au candidat libéral d'obtenir un siège parce que ce parti s'inscrit bon deuxième dans l'ensemble des circonscriptions.

Selon le comité directeur, la recommandation 1⁵ du rapport vise à instaurer un nouveau rapport de confiance avec les élus, entre autre en redéfinissant le rôle du député. Elle vise également à favoriser la participation des régions aux décisions du gouvernement et de l'Assemblée nationale, donner plus de pouvoir au vote des citoyennes et des citoyens du Québec et enfin, favoriser le pluralisme politique.

⁴ Une vraie proportionnelle pour un renouveau démocratique au Québec. Mémoire de L'union des forces progressistes (UFP), présenté à la Commission spéciale sur la Loi électorale le 10 novembre 2005.

⁵ Recommandation 1 : **Que le gouvernement prenne acte de la volonté populaire très ferme de réviser le mode de scrutin actuel en soumettant aux Québécoises et aux Québécois la possibilité d'adopter par référendum et ce, avant la fin de la moitié du prochain mandat gouvernemental, un mode de scrutin de représentation proportionnelle régionale soit :**

- **une assemblée nationale composée de 125 députés, élus dans des circonscriptions régionales,**
- **des circonscriptions constituées des quinze régions administratives actuelles, plus Montréal divisée en quatre circonscriptions et la Capitale Nationale en deux circonscriptions.**
- **Chaque région et chaque parti présente une liste de candidature correspondant au nombre de députés à élire.**
- **L'électeur dispose d'un vote panaché. Donc, dans une région faisant élire cinq députés, l'électeur dispose de cinq choix qu'il effectue librement à travers l'ensemble des listes présentées (sans nécessairement tenir compte de l'ordre établi par les partis).**

Il est fait mention qu'un membre du comité a enregistré sa dissidence sur cette recommandation. Il s'agit du seul endroit où cette mention apparaît dans le rapport.

Quelle est la lecture de la proposition gouvernementale?

La proposition actuelle s'articule de la façon suivante : les citoyennes et les citoyens continueraient de voter pour une seule personne par circonscription pour élire 77 députéEs selon le mode de scrutin actuel, mais ce vote unique servirait du même coup à allouer à la proportionnelle les 50 sièges de district (deux par district). Une première mauvaise surprise réside dans le fait que le calcul des votes se ferait par district et non pas à l'échelle du Québec. Ce sont les votes obtenus par les partis dans un district seulement qui seraient comptabilisés pour élire les deux députés de district. Il n'y aura pas de moyen d'additionner tous les votes recueillis par chacun des partis au niveau du Québec pour attribuer les 50 sièges à la proportionnelle. Or, les études démontrent que plus les territoires sont petits, moins la proportionnalité est respectée.⁶ Toutes les simulations de votes faites par les experts arrivent à cette constatation aberrante : seuls les trois partis présents à l'Assemblée nationale peuvent prétendre obtenir les sièges de district. Il serait en effet extrêmement difficile pour les tiers partis d'obtenir un siège puisqu'ils devraient aller chercher entre 13% et 17% des votes. La fractionnement du territoire en district se fait donc au détriment du pluralisme politique.

Tel que le rapporte Diane Lamoureux dans son commentaire présenté aux consultations particulières, la proposition actuelle présente une nette régression en ce qui concerne le pluralisme politique. « *Un tel système comporte deux défauts. Le premier est de limiter le choix de l'électorat, les partis actuellement présents à l'Assemblée nationale disposant d'une présomption d'éligibilité plus grande que les partis qui n'y sont.. Ce qui a pour conséquence de bloquer l'accès à l'Assemblée nationale aux nouvelles formations politiques...* »

En dépit du fait qu'ils s'inscrivent en faveur du statu quo et porte une toute autre analyse sur l'avant projet de Loi, le mémoire de l'Appel des cinq, abonde dans le même sens. « *La réforme proposée provoquera selon nous une inquiétante régression, dans la mesure où elle mettra en péril l'alternance politique qui est à la base de la démocratie québécoise. En revalorisant une clientèle anglophone historiquement acquise au PLQ mais concentrée dans un petit nombre de comtés, elle risque de faire du PLQ le parti permanent de gouvernement au Québec, comme le sont les libéraux fédéraux depuis la fragmentation de l'opposition à Ottawa, de façon malsaine pour les valeurs démocratiques.* »

Finalement, la proposition actuelle ne peut prétendre corriger les distorsions ou inégalités engendrées par le système actuel puisqu'elle n'accorde qu'un seul vote à l'électeur contrairement à une majorité de système utilisant la proportionnelle. Ainsi la marge de manœuvre de la personne votante est donc évacuée, l'exposant à nouveau à un vote stratégique. De plus, ce choix est amplifié puisqu'il est comptabilisé deux fois. Tout compte

⁶ **Afin que le mode de scrutin constitue une réelle avancée pour la démocratie!** Collectif Féminisme et démocratie et le Mouvement pour une Démocratie Nouvelle. Juin 2005

fait, cette proposition va à l'encontre de l'esprit même d'un mode de scrutin proportionnel et ne permet nullement de refléter le plus fidèlement possible la volonté populaire, alors qu'il s'agit pourtant d'un des objectifs énoncés dans les objets de cette Loi. Rappelons également que cette proposition passe à côté des exigences exprimées par la majorité des gens ayant participé aux démarches de réflexion sur le mode de scrutin et qui espèrent un nouveau démocratique. L'ensemble des intervenants sur cette question exige de disposer de **deux bulletins** de vote afin d'aller dans le sens d'une réelle proportionnelle. Ils revendiquent également que l'attribution des 50 sièges compensatoires s'établisse à partir d'une **liste nationale** selon le pourcentage de votes obtenus par chacun des partis en fixant un seuil minimal plus bas. Ces recommandations permettraient de rencontrer davantage les objectifs de pluralisme et d'un calcul plus juste des votes exprimés.

Recommandation 1 : Instaurer deux votes pour permettre aux électeurs et aux électrices de mieux exprimer les nuances de leurs opinions politiques.

Recommandation 2 : Établir une compensation nationale et non pas au niveau de chaque district afin que 40% des sièges de l'Assemblée nationale soient répartis en proportion du nombre de votes obtenus par les partis à la grandeur du Québec.

Une représentation efficace des régions

Le Québec est composé d'un ensemble de régions où jour après jour s'articule le projet social des Québécois et des Québécoises. Notre système fait en sorte que la représentation actuelle des régions ne les assure pas des pouvoirs de développement qu'elles réclament. Ainsi, selon le comité directeur, les participants aux États généraux souhaitent que les régions soient considérées comme des partenaires importants de l'ensemble du Québec et que les députés défendent les intérêts d'une région plutôt que d'une circonscription. Afin de rencontrer cet objectif, plusieurs avenues sont proposées. Le pouvoir nécessaire aux régions appelle une diversité de considérations qui se situent bien au-delà de la réforme du mode de scrutin. En raison de la difficile conciliation de l'ensemble de ces visions, le comité directeur se contente d'appuyer les participants qui souhaitent préalablement une décentralisation des pouvoirs vers les régions. C'est pourquoi, il recommande une *« accélération de la décentralisation des pouvoirs vers les régions, afin d'en faire de véritables partenaires du développement du Québec, selon des ententes devant intervenir avec chacune d'elles. »*

Quelle est la lecture de la proposition gouvernementale?

Tel que le fait remarquer le Collectif Féminisme et Démocratie, le déficit de pouvoir dont souffrent les régions ne peut se résoudre uniquement par la mise en place d'un nouveau mode de scrutin. En ce sens, la question est

plus complexe et peut expliquer l'esprit très large de la recommandation du Comité directeur des États généraux. Par l'ajout d'un nouveau découpage régional qui vient s'ajouter à celui des circonscriptions, la proposition actuelle accorde une très grande importance aux régions. Cependant, tel que démontré précédemment, cette priorité s'établit au détriment de la représentation des différents courants politiques. Or, les différents modèles de scrutin proportionnel mixte ou compensatoire étudiés tendent à ce que la représentation régionale et celle de la diversité idéologique puissent cohabiter. Dans ce cas-ci, l'ensemble des mémoires analysés dénoncent la tendance à surévaluer ce principe par rapport à ceux du respect de la volonté populaire et du pluralisme politique.

Recommandation 3 : Calculer tous les votes au niveau national et non par district (compensation nationale) pour attribuer les 50 sièges compensatoires permettant de corriger les distorsions.

Recommandation 4 : S'assurer d'une juste représentation des régions dans la première moitié des listes nationales des partis.

La représentation femmes-hommes

Parmi la diversité créatives des propositions entendues lors des États généraux eu égard à l'ensemble des dimensions de la vie démocratique, la participation des femmes et leur représentation dans le monde politique est l'élément qui fut le plus souvent soulevé. Le comité directeur confirme qu'il y a un large consensus sur l'importance d'une représentation égalitaire des femmes et des hommes dans la composition du gouvernement. Reconnaissant que les règles d'accès au pouvoir ne sont pas les mêmes selon le sexe, le comité propose que des mesures soient mises en place afin de favoriser l'accès égalitaire des femmes au pouvoir politique. La proposition⁷ avance trois mesures : la création de fonds privés dans le but de soutenir l'entrée des femmes en politique, une bonification du remboursement des dépenses électorales pour les partis comptant au moins 30% de femme dans sa députation et la reconduction permanente du Programme « À égalité pour décider » avec une augmentation financière du programme.

⁷ Recommandation 11 : **Que le gouvernement contribue à la création de fonds privés dans le but de soutenir les femmes dans leur entrée en politique.**

Qu'un parti politique qui, à la suite d'une élection générale compte au moins 30% de femmes parmi sa députation, reçoive un remboursement bonifié de ses dépenses électorales jusqu'à ce qu'il ait atteint 50% de représentation féminine.

Que le programme À égalité pour décider soit reconduit sur une base permanente et que ses ressources financières soient accrues. De plus, une partie du budget de ce programme devrait être réservée au soutien de projets destinés aux femmes autochtones ainsi qu'à celles de la diversité ethnoculturelle.

Quelle est la lecture de la proposition gouvernementale?

Le gouvernement propose d'accorder un soutien financier aux partis qui feront un effort particulier pour présenter des candidates en augmentant leur allocation annuelle s'ils présentent un pourcentage significatif de candidates et en augmentant le remboursement des dépenses électorales acquittées par les candidates et les élues ayant obtenu au moins 15% des votes.

Une seule des recommandations avancées par le comité directeur est retenue. Ainsi, les analystes (MDN, Féminisme et démocratie, UFP,CSF et Diane Lamoureux) s'entendent sur le fait que la proposition actuelle ne garantit aucunement l'atteinte d'une représentation égalitaire entre les femmes et les hommes. Présentée seule, l'incitation financière, ne permet pas d'atteindre l'objectif. Le résultat souhaité appelle un ensemble de mesures combinées et complémentaires, certaines incitatives, certaines contraignantes et d'autres éducatives. Par ailleurs, il y a unanimité à l'effet que l'augmentation des allocations dédiées au nombre de candidates induit une possibilité d'enrichissement d'un parti sans faire élire une seule femme de plus. À cet effet, il est recommandé que cette mesure soit appliquée uniquement en fonction des élues et non des candidates. N'était-ce pas d'ailleurs le sens de la recommandation du comité directeur des États généraux?

Recommandation 5 : Établir des listes nationales avec une alternance obligatoire de candidatures féminines et masculines en commençant par une femme,

Recommandation 6 : Obliger les partis politiques à se doter d'un plan d'action prévoyant l'adoption de mesures concrètes pour atteindre l'égalité. La mise en œuvre de ce plan d'action seraient financée par les bonifications financières reçues à cette fin par les partis. Cet argent devrait être investi par chaque parti dans un fonds spécial dédié à la promotion et au soutien de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le parti.

Recommandation 7 : Exiger des partis politiques qu'ils fassent rapport annuellement au Directeur général des élections sur l'atteinte des objectifs en matière de représentation égalitaire.

Recommandation 8 : Modifier les bonifications financières :

- Une bonification financière allouée au fonctionnement des partis en fonction des élues et non pas des candidates. Il s'agirait d'accorder une majoration de l'allocation annuelle des partis politiques à compter des 35% d'élues.
- Un remboursement des dépenses électorales acquittées par les candidates et les élues à compter de 35% de candidatures.

Recommandation 9 : Créer deux types de dépenses des candidates et des candidats :

1) les dépenses électorales proprement dites et 2) les dépenses personnelles des candidates et des candidats qui incluraient notamment les frais encourus pour la garde d'un enfant. Prévoir un plafond de remboursement indépendants de chacun de ces types de dépenses jusqu'à concurrence d'une limite préétablie.

Recommandation 10 : Former des comités de soutien aux candidates féminines.

Recommandation 11 : Maintenir ces mesures pendant trois élections après l'atteinte de l'égalité pour consolider cet acquis.

Recommandation 12 : Maintenir et accroître le financement du programme « À égalité pour décider » afin de soutenir l'éducation politique des femmes.

Représentation des communautés ethnoculturelles

En dépit d'une ouverture exprimée sur l'ensemble du territoire à l'égard de la participation des représentants de communauté ethnoculturelles et malgré les efforts consentis à cet égard, les communautés culturelles sont toujours sous-représentées dans la majorité de nos institutions. Selon le comité directeur et plusieurs participants aux États généraux, des mesures doivent donc être mises en place afin de favoriser une meilleure appropriation du projet démocratique québécois. La recommandation 13 du rapport propose qu'il y ait « *une intensification des moyens favorisant la représentation et la participation des communautés ethnoculturelles au sein des institutions démocratiques. Elle exige qu'avec les groupes communautaires, le gouvernement développe auprès des communautés, un programme de formation à la citoyenneté.* »

Quelle est la lecture de la proposition gouvernementale?

En ce qui a trait à la diversité québécoise, le gouvernement propose essentiellement les mêmes mesures que celles poursuivant l'objectif de la représentation égalitaire entre les femmes et les hommes, soit une incitation financière récompensant les efforts de recrutement des candidats et candidates issus des « minorités ». Ici aussi, les commentateurs qui se sont prononcés jusqu'à maintenant évaluent que prises seules, les mesures incitatives n'offrent aucune garantie d'une représentation plus équitable de la diversité ethnoculturelle à l'Assemblée nationale. La proposition gouvernementale présente à cet égard les mêmes effets pervers relevés pour la représentation égalitaire entre les femmes et les hommes, soit la possibilité pour un parti de s'enrichir sans faire élire de candidat ou de candidate membre des communautés culturelles. Par ailleurs, l'absence d'une liste nationale pour établir la compensation ne rend pas visible l'effort que pourrait consacrer les partis à une

représentation plus conforme à la diversité québécoise. En regard de la recommandation du comité directeur, on peut considérer qu'il s'agit là d'une avancée. Cependant, en tenant compte des attentes exprimées par les participants et participantes aux consultations publiques, cet effort est insuffisant et ne peut garantir l'atteinte des objectifs visés par l'avant projet de Loi.

Recommandation 13 : Que les mesures 5 à 11 recommandées pour s'assurer d'une représentation égalitaire entre les femmes et les hommes soient également considérées pour s'assurer d'une représentation plus équitable de la diversité ethnoculturelle.

Des modifications pour rencontrer les attentes

Tel que démontré, bien qu'il souhaite rencontrer des objectifs louables correspondant à des attentes largement partagées, l'articulation actuelle de l'avant projet de Loi comporte des lacunes importantes qui vont à l'encontre du principe d'un mode de scrutin proportionnel mixte. En dépit du fait qu'aucun modèle ne peut prétendre être parfait, il demeure néanmoins que le changement proposé doit à tout le moins être porteur de l'esprit du mode de scrutin proportionnel, soit celui de refléter de respecter davantage la volonté populaire dans le calcul des votes et de favoriser le pluralisme politique. Sur ces deux aspects, la proposition gouvernementale est pour le moins cosmétique.

Par ailleurs, cette proposition ne permet pas d'atténuer les exaspérations abondamment exprimées lors de la démarche des États généraux et présentées au tout début de ce texte à savoir : le bipartisme, un système de comptage qui crée trop de perdants, l'écart persistant quant à la représentation femmes-hommes à l'Assemblée nationale, et la faible représentation de la diversité ethnoculturelle et de l'absence d'une représentation autochtone.

Quatre des six mémoires⁸ considérés pour ce travail proposent globalement les mesures suivantes pour corriger les distorsions de notre système actuel et engager un réel changement démocratique :

- ✓ **Instaurer deux votes distincts** afin que les électrices et les électeurs puissent exprimer toutes les nuances de leur opinion politique et que l'on sorte du carcan du vote stratégique qui déchire le « cœur citoyen » et entraîne certains des symptômes sociaux déjà relatés tel que le cynisme et le désengagement à l'égard des institutions démocratiques.

⁸ Le mémoire de l'Appel des cinq est en faveur du statu quo. Celui du Conseil du Statut de la femme appelle plus largement à un changement de culture des partis politiques et s'oppose dans l'ensemble aux dispositions relatives au scrutin proportionnel contenues dans l'avant projet de Loi.

- ✓ **Recours à des listes nationales pour établir la compensation** et non sur la base de district.
L'utilisation de liste nationale permettra aux électeurs et aux électrices de choisir le parti de leur choix et ainsi d'exprimer le pluralisme politique.
- ✓ **Composition des listes nationales reflète obligatoirement :**
 - l'égalité entre les femmes et les hommes (en alternance en commençant par une femme)
 - la représentation de toutes les régions (dans la première moitié de la liste)
 - la diversité ethnoculturelle.

L'avant projet de Loi et l'intérêt public

Une fois qu'il est démontré que ce projet ne correspond pas encore aux attentes, on peut croire que la consultation publique permettra d'influencer les modifications qui y seront apportées. Mais ce constat ne règle pas la question de l'intérêt public. Comment définir l'intérêt public dans ce cas-ci? Il serait nettement trop simple de faire l'addition simpliste entre opinion public et intérêt public. Ainsi, en dépit des consultations publiques qui ont précédé l'avant projet de Loi, rien n'oblige le décideur d'aller dans le sens exprimé par la majorité. Pourtant, il est ici question de démocratie et de redéfinir ses règles du jeu.

Le Larousse définit la démocratie ainsi : *régime politique dans lequel le peuple exerce sa souveraineté lui-même sans l'intermédiaire d'un organe représentatif (démocratie directe) ou par représentants interposés (démocratie représentative)*. Ce qui est démocratique réfère à ce qui est conforme à l'intérêt du plus grand nombre. On peut donc se demander si ce qui est exprimé par la majorité est conforme à l'intérêt du plus grand nombre. Si oui, il serait moralement inacceptable que les représentants élus dirigent à l'encontre de l'intérêt du plus grand nombre, soit de l'intérêt public.

À propos du pouvoir et de l'État, Albert Jacquard⁹ s'entretient ainsi avec des étudiants :

- « - Mais tout pouvoir est provisoire; celui qui l'exerce doit savoir qu'il aura un jour à rendre des comptes.
- *C'est justement ce qui se produit dans les vraies démocraties, où l'alternance entre les partis empêche les monopoles de pouvoir.*
- Oui, dans les vraies démocraties. Une vraie démocratie exige que chacun participe, à égalité avec tous, aux décisions importantes. »

Jusqu'à maintenant les attentes exprimées en faveur d'une réforme du mode de scrutin ne l'ont pas été par la très grande majorité des québécois et des québécoises, certes. Le bilan équivoque que certains portent à l'endroit des consultations publiques pourraient en quelque sorte expliquer partiellement une législation qui en

⁹ **Petite philosophie à l'usage des non-philosophes.** Albert Jacquard, 1997

tiennent plus ou moins compte. Jean-Pierre Charbonneau¹⁰ parlementaire depuis près de 25 ans rapporte en ces termes les reproches exprimés à l'endroit des consultations publiques :

« ...elles ne permettent généralement qu'un flot d'information unidirectionnel, engendrant un niveau plutôt faible d'interactions significatives et d'influence déterminante. Elles sont aussi presque toujours l'apanage des porte-parole des groupes d'intérêt et des corps intermédiaires ou des individus ayant un statut socio-économique élevé. Elles sont enfin davantage conçues pour valider sinon avaliser des décisions déjà prises, pour tester l'opinion publique, pour vendre des projets à la population si ce n'est pour la contrôler jusqu'à la manipuler, plutôt que pour favoriser une large participation citoyenne au processus décisionnel. »

Toutefois, dans ce cas-ci il est tout de même possible d'affirmer que le processus des États généraux aura permis de viser plus loin que ce à quoi nous habitue les processus traditionnels de consultations publiques. En ayant favorisé la participation citoyenne de 1000 personnes provenant de l'ensemble du Québec, et en ayant engagé avec eux un échange sur un ensemble de considérations à l'égard des institutions démocratiques, force est de reconnaître que les recommandations issues de ce processus comporte une valeur ajoutée au plan démocratique.

D'autre part, pour évaluer la portée de l'intérêt public de l'avant projet de Loi, il importe également de rappeler que c'est depuis près de 40 ans que l'exigence d'un mode de scrutin de type proportionnel s'est manifesté à répétition à travers le temps. Il faut aussi rappeler qu'une commission d'études mandatée par l'Assemblée nationale en 1983 l'a recommandé et que la quasi-totalité des partis ayant siégé à l'Assemblée nationale depuis 35 ans se sont prononcés en faveur de ce type de représentation¹¹. Il serait donc réducteur de considérer cet enjeu d'apanage ponctuel d'un groupe d'intérêt.

Compte tenu de la pérennité de ces attentes exprimées à travers le temps et compte tenu de la valeur démocratique entourant la démarche des États généraux, il serait convenu d'affirmer qu'une réelle réforme du mode scrutin de type proportionnelle va dans le sens de l'intérêt du plus grand nombre et que d'en faire abstraction serait un manque flagrant d'éthique à l'égard de ses semblables.

Or, ayant démontré que l'avant projet de Loi a peu tenu compte des recommandations issues des États généraux et ne répond pas de façon satisfaisante aux distorsions maintes fois démontrées par notre système actuel, l'avant projet de Loi ne semble pas aller dans le sens de l'intérêt public. Il nous faudra suivre le reste du processus pour en tirer des conclusions définitives. À ce stade-ci, il semble qu'il soit difficile de porter ce projet fondamental de manière totalement impartiale. Il appert par ailleurs qu'il est difficile de le faire en visant uniquement l'objectif ultime d'une plus grande démocratie. Espérons que l'ensemble des foyers québécois qui

¹⁰ **De la démocratie sans le peuple vers la démocratie avec le peuple**, Jean-Pierre Charbonneau, 2005

¹¹ **Une vraie proportionnelle pour un renouveau démocratique au Québec**. Mémoire de l'union des forces progressistes, présenté à la Commission spéciale sur la Loi électorale le 10 novembre 2005.

recevront le résumé de la proposition par la poste en janvier prochain, se sentiront interpellés par ce projet essentiel mais tout de même complexe.

Enfin, espérons que le gouvernement agira avec rigueur car adopter trop vite un tel projet défailant aurait un impact plus grand à long terme que le projet lui-même puisqu'il viendrait détruire les efforts jusqu'à maintenant investis pour redonner confiance en l'État et accentueraient à coup sûr le décrochage citoyen.

Julie Raby
380, rue Rose
Otterburn Park
J3H 1M7

Résumé des recommandations

Recommandation 1 : Instaurer deux votes pour permettre aux électeurs et aux électrices de mieux exprimer les nuances de leurs opinions politiques.

Recommandation 2 : Établir une compensation nationale et non pas au niveau de chaque district afin que 40% des sièges de l'Assemblée nationale soient répartis en proportion du nombre de votes obtenus par les partis à la grandeur du Québec.

Recommandation 3 : Calculer tous les votes au niveau national et non par district (compensation nationale) pour attribuer les 50 sièges compensatoires permettant de corriger les distorsions.

Recommandation 4 : S'assurer d'une juste représentation des régions dans la première moitié des listes nationales des partis.

Recommandation 5 : Établir des listes nationales avec une alternance obligatoire de candidatures féminines et masculines en commençant par une femme,

Recommandation 6 : Obliger les partis politiques à se doter d'un plan d'action prévoyant l'adoption de mesures concrètes pour atteindre l'égalité. La mise en œuvre de ce plan d'action seraient financée par les bonifications financières reçues à cette fin par les partis. Cet argent devrait être investi par chaque parti dans un fonds spécial dédié à la promotion et au soutien de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le parti.

Recommandation 7 : Exiger des partis politiques qu'ils fassent rapport annuellement au Directeur général des élections sur l'atteinte des objectifs en matière de représentation égalitaire.

Recommandation 8 : Modifier les bonifications financières :

- Une bonification financière allouée au fonctionnement des partis en fonction des élues et non pas des candidates. Il s'agirait d'accorder une majoration de l'allocation annuelle des partis politiques à compter des 35% d'élues.
- Un remboursement des dépenses électorales acquittées par les candidates et les élues à compter de 35% de candidatures.

Recommandation 9 : Créer deux types de dépenses des candidates et des candidats :

1) les dépenses électorales proprement dites et 2) les dépenses personnelles des candidates et des candidats qui incluraient notamment les frais encourus pour la garde d'un enfant. Prévoir un plafond de remboursement indépendants de chacun de ces types de dépenses jusqu'à concurrence d'une limite préétablie.

Recommandation 10 : Former des comités de soutien aux candidates féminines.

Recommandation 11 : Maintenir ces mesures pendant trois élections après l'atteinte de l'égalité pour consolider cet acquis.

Recommandation 12 : Maintenir et accroître le financement du programme « À égalité pour décider » afin de soutenir l'éducation politique des femmes.

Recommandation 13 : Que les mesures 5 à 11 recommandées pour s'assurer d'une représentation égalitaire entre les femmes et les hommes soient également considérées pour s'assurer d'une représentation plus équitable de la diversité ethnoculturelle.