



RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN

AVANT-PROJET DE LOI
+ la documentation de M. Louis Massicotte

QUELQUES RÉFLEXIONS
DE PIERRE F. CÔTÉ, c.r.

1. Le document de travail de M. Massicotte est un texte fouillé, à toute évidence préparé par un universitaire;
2. Il est difficile de découvrir à quelle enseigne il se loge;
3. L'auteur se réclame de nombreux pays européens en particulier de l'Allemagne;
4. M. Massicotte ne fait aucune référence — ou si peu — au rapport Jenkins de Grande-Bretagne;
5. La proposition soumise, d'une assemblée nationale composée de 77 députés « réguliers » et de 50 députés élus à la proportionnelle, est trop radicale;
6. Les autres propositions d'amendement à la Loi électorale doivent être étudiées avec soin.

CI - 46 R
C.G. - REFORME DU
MODE DE SCRUTIN

Pour une évolution de notre système électoral
(mode de scrutin)

**Mémoire de Pierre-R. Côté, c.r.,
présenté à la Commission des Institutions de
l'Assemblée nationale du Québec**

RÉSUMÉ

Québec, 21 novembre 2002

Le mémoire présenté expose au début, les raisons pour lesquelles il faut modifier le mode de scrutin uninominal : un tour (SMUUT) utilisé au Québec depuis au moins 1882. Ces motifs ont été tirés de deux documents : le Rapport Jenkins, Grande-Bretagne, 29 octobre 1998 et un article de monsieur Vincent Lemieux et de madame Marie Lavoie dans la Revue de la Société québécoise de science politique. (automne 1984)

Onze exemples des résultats d'élections générales illustrent les distorsions du système actuel.

La proposition soumise est à l'effet de faire évoluer le mode de scrutin actuel avec l'ajout d'un mode de scrutin proportionnel.

En guise d'hypothèses, le scrutin proportionnel proposé prévoit la création de circonscriptions électorales régionales (C.E.R.) au nombre de 25 (plus ou moins).

L'utilisation du vote préférentiel, tel qu'il est en vigueur chez les Hurons-Wendat de Wendaka, est recommandée.

Il n'est plus nécessaire, en conséquence d'envisager la création d'une deuxième Chambre.

Les députés élus dans des C.E.R. disposent d'un vote libre à l'Assemblée nationale. Le rôle de ces députés (compensatoires) est le même que celui des autres députés.

Pour réaliser ce changement important de notre mode de scrutin il est nécessaire de tenir un référendum sur le projet de loi pour mettre en vigueur le nouveau mode de scrutin.

CI - 46 M
C.G. - REFORME DU
MODE DE SCRUTIN

Pour une évolution de notre système électoral
(mode de scrutin)

**Mémoire de Pierre-R. Côté, c.r.,
présenté à la Commission des Institutions de
l'Assemblée nationale du Québec**

Québec, 21 novembre 2002

I Introduction

En 1984, à titre de Président de la Commission de la représentation électorale, je déposais un rapport sur le changement du mode de scrutin, suite à un mandat de l'Assemblée nationale. Ce rapport s'intitulait : « La proportionnelle territoriale ». Il n'y eut pas de suite. Sans doute parce que cette proposition présentait un changement trop radical de notre mode de scrutin. Il semble qu'il soit encore aujourd'hui peu susceptible d'être mis en application. Cependant, je demeure convaincu qu'il faut faire évoluer notre mode de scrutin.

En 1998 parut en Grande-Bretagne le rapport Jenkins ayant pour titre : *The Report of the Independent Commission on the Voting System* » (29 octobre 1998).* **

Ce rapport, dans lequel j'ai puisé abondamment, me sert de guide pour la présente proposition. Je le cite fréquemment. Cette proposition n'est pas absolue. Elle se veut une ouverture dans la continuité, les modalités d'application pouvant être différentes de celles suggérées.

Il est incidemment intéressant qu'il n'y ait vraiment rien de nouveau sous le soleil. À titre d'exemple, on lira avec intérêt l'extrait du « Petit manuel de campagne électorale » de Cicéron (Annexe I)

II Définitions – pour essayer d'y voir clair

On peut définir le système électoral ou mode de scrutin, de la façon suivante :
« Le système électoral ou le mode de scrutin est l'ensemble des règles qui établissent la façon de procéder pour élire des candidats au poste de membres de l'Assemblée nationale »

Je puise par la suite, dans le rapport Jenkins, les définitions des différents mode de scrutin. Elles sont claires et concises :

« Scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUUT) – (The First Past the Post)

Le système présentement utilisé pour élire les membres de la Chambre des Communes britannique est un système à majorité relative avec circonscriptions uninominales. Les candidats gagnants obtiennent simplement plus de votes que tout autre candidat en un seul dépouillement. Il n'est pas nécessaire d'obtenir la majorité absolue des votes de la circonscription. (p.4)

* J'ai écrit un article à ce sujet dans le journal *Le Soleil* du 22 décembre 1998 (Annexe II)

** Le texte utilisé est celui de la traduction de l'anglais du ministère du Conseil exécutif par Me Sophie Auger-Rioux, 9 juillet 1998

« Vote préférentiel (VP)

Le vote préférentiel, qui comme le SMUUT est fondé sur des circonscriptions uninominales, est un système majoritaire. Les candidats gagnants doivent obtenir l'appui d'au moins la moitié des électeurs de la circonscription. Le scrutin s'exerce en inscrivant ses préférences pour les candidats sur le bulletin de vote. Si aucun des candidats n'obtient plus de la moitié des votes lors du premier dépouillement des votes de première préférence, le candidat qui a obtenu le moins de votes de première préférence est éliminé et ses votes de deuxième préférence sont distribués parmi les autres candidats. Ce processus se poursuit jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité absolue. (p.4)

« Vote supplémentaire (VS)

Le vote supplémentaire est similaire au vote préférentiel quant à sa méthode et à son objectif, la principale différence étant qu'avec le VS, les électeurs n'inscrivent qu'une première et deuxième préférence sur leur bulletin de vote. Lorsque des candidats obtiennent plus de la moitié des votes de première préférence lors du premier dépouillement, ils sont déclarés élus. Sinon, seuls les deux premiers candidats demeurent, les autres étant éliminés et leurs votes de deuxième préférence distribués. Le candidat qui obtient la plus grande part de votes résultant de cette distribution est élu. Dans la majorité des cas, mais pas nécessairement, cela représentera plus de la moitié des votes. (p.4)

« Scrutin majoritaire uninominal à deux tours

Tout comme le vote préférentiel, le principal objectif du scrutin majoritaire uninominal à deux tours est d'augmenter les chances du candidat d'être élu par une majorité absolue de votes. Le scrutin a lieu lors de deux journées séparées. Si un candidat n'obtient pas de majorité absolue lors du premier tour de scrutin, un deuxième tour de scrutin a lieu. Lorsque plus de deux candidats sont autorisés à passer au deuxième tour, un résultat majoritaire n'est pas nécessairement garanti mais, généralement, les candidats qui ne sont pas performants lors du premier tour vont se retirer et donner leur appui à un candidat ayant une meilleure chance de l'emporter. (p.4)

« Scrutin de liste

Le raisonnement derrière un système de scrutin de liste est de traduire directement la part de vote d'un parti en une proportion équivalente de sièges au Parlement. L'exacte proportionnalité d'un tel système sera par contre influencée par des facteurs tels le fait que l'on considère le pays comme une seule circonscription pour les fins de scrutin et de l'allocation des sièges (certains systèmes impliquent l'utilisation de plus petites unités, régionales ou sous-

régionales ou encore la représentation à deux niveaux), que l'on utilise des formules électorales différentes pour l'allocation des sièges et que l'on utilise des seuils. (p.5)

« Vote unique transférable (VUT)

Le système de vote unique transférable est essentiellement un scrutin préférentiel (tel le VP) dans des circonscriptions multinominales. Les électeurs peuvent classer en ordre de préférence autant de candidats qu'ils le désirent, tant au sein même des partis que dans l'ensemble des différents partis. Tout candidat qui atteint un certain quota est réputé élu. Les surplus de votes des candidats élus lors du premier dépouillement et les votes de ceux ayant obtenus le plus petit nombre de votes lors des dépouillements subséquents sont répartis selon les préférences aux candidats restants jusqu'à ce que suffisamment de candidats atteignent le quota et, conséquemment, soient élus. (p.5)

« Systèmes mixtes : le système de député additionnels (incluant le VP ou VS avec sièges compensatoires) et les systèmes parallèles (SDA)

L'expression « système mixte » décrit tout système combinant un élément du scrutin de liste avec un système uninominal à majorité relative ou à majorité absolue. Selon le système de députés additionnels, les électeurs ont deux votes distincts, le premier pour un député de circonscription et le second pour un vote de parti (double vote). L'allocation des sièges de députés additionnels sert alors à corriger la distorsion qui découle de l'élection d'un seul député pour la circonscription. Dans le cas d'un système parallèle, les deux votes sont indépendants l'un de l'autre et les députés additionnels existent afin d'atténuer plutôt que corriger toutes distorsions dans l'élection des députés de circonscription. (p.5)

11 III Le scrutin majoritaire uninominal à un tour.

Le mode de scrutin actuel présente le principal avantage de la stabilité gouvernementale

11 Les avantages du SMUUT

Premièrement parlons des avantages. Il s'agit de notre système. Ce système est connu de la population, il est facile de voter et les votes sont faciles à dépouiller, et il n'y a pas de mouvement populaire demandant un changement. Ce système mène généralement (mais pas nécessairement à tout coup) à un gouvernement majoritaire. Notre système permet aussi aux électeurs, attribuant vote à un représentant local, de choisir dans les faits le parti qu'ils désirent voir former le gouvernement. Ce système donne ensuite à chaque député une relation directe avec une région géographique donnée, sur la base d'au moins une certaine forme d'égalité en ce sens qu'ils sont tous élus de la même

manière. Notre système permet également à l'électorat de se débarrasser vivement et proprement d'un gouvernement non désiré.

« Nous élaborerons sur ces points dans ce qui suit :

1. En donnant à chacun des députés une position unique dans leur circonscription pour la durée de leur charge, cela les encourage à essayer de bien servir tous leurs électeurs, et bien qu'aussi partisan que puissent être certains députés à Westminster, de pratiquer une approche plus impartiale dans leur circonscription.
2. Le fait d'obtenir un gouvernement à parti unique peut être perçu comme favorisant des décisions rapides – quoiqu'il y ait un ou deux exemples qui démontrent le contraire – et l'implantation d'une politique cohérente.
3. Lorsqu'un gouvernement échoue ou du moins déçoit, il peut facilement être puni par l'électorat.
4. L'effet « le vainqueur remporte tout » et « le perdant (particulièrement les deuxième et troisième perdants) reçoit très peu » encourage les partis à plaire à un éventail élargi et ainsi décourage l'extrémisme. (on peut cependant également dire que dans certaines circonstances cela encourage les extrémistes à infiltrer les partis modérés parce que le système leur donne si peu à gagner par eux-mêmes).
5. Ce système offre aux députés non conventionnels un degré d'indépendance par rapport à un contrôle excessif de parti, à condition (comme beaucoup d'entre eux le font) qu'ils puissent conserver l'appui de leur organisation locale. » (p.13)

IV Le mode actuel et ses inconvénients

Les principaux inconvénients du système actuel peuvent être illustrés en premier lieu par le tableau suivant qui fournit quelques exemples de distorsions .

Au Québec

Élection générale du 2 décembre 1881

	<u>Votes obtenus</u>	<u>Députés</u>
Parti libéral	23.1%	15
Parti conservateur	29.8%	49

Élection générale du 14 octobre 1886

Parti libéral	26.1%	33
Parti conservateur	30.5%	26

.Élection générale du 17 juin 1890

	<u>Votes obtenus</u>	<u>Députés</u>
Parti libéral	29.6%	43
Parti conservateur	30.2%	23

.Élection générale du 8 mars 1892

Parti libéral	29.9%	21
Parti conservateur	35.8%	51

.Élection générale du 8 août 1944

Parti libéral	28.1%	37
Union nationale	27.1%	48

.Élection générale du 28 juillet 1948

Parti libéral	26.9%	8
Union nationale	38.1%	82

.Élection générale du 5 juin 1966

Parti libéral	34.1%	50
Union nationale	29.4%	56

.Élection générale du 29 avril 1970

Parti libéral	37.5%	72
Union nationale	16.2%	17
Ralliement créditiste	9.2%	12
Parti québécois	19.0%	7

.Élection générale du 25 septembre 1989

Parti libéral	49.95%	92
Parti québécois	40.16%	29

.Élection générale du 24 octobre 1994

Parti québécois	44.75%	77
Parti libéral	44.40%	47

.Élection générale du 14 décembre 1998

Parti québécois	42.87%	76
Parti libéral	43.55%	48
Action démocratique du Québec. Équipe Mario Dumont	11.81%	1

Onze exemples de résultats d'élections générales qui, en termes de « différence », illustrent les difficultés du système actuel. Ce sont des résultats pervers pour reprendre l'expression du rapport Jenkins. C'est un déficit démocratique.

Il est bon de se rappeler que le mode de scrutin actuel existe depuis 1881, selon les données que j'ai pu recueillir. Le « SMUUT » - « le scrutin majoritaire uninominal à un tour » - pour l'élection d'un député par circonscription, existe en Grande-Bretagne depuis 1950.

D'autres inconvénients sont soulignés dans le rapport Jenkins. Je les adapte en changeant les références britanniques par les nôtres.

« Le scrutin majoritaire à un tour exagère les mouvements d'opinions, et, lorsqu'ils sont forts, produit des majorités monstres à l'Assemblée nationale...

Bien qu'il y ait des arguments considérables en faveur de résultats très clairs, il y a également des inconvénients aux « raz-de-marées électoraux », qui ne mènent généralement pas à un fonctionnement efficace de l'Assemblée nationale. Les raz-de-marées électoraux, d'après ce que suggèrent nos recherches, suscitent plus de méfiance auprès du public en général que le font peut-être même les coalitions... (p.16)

La sous-représentation d'un parti minoritaire relativement fort est de beaucoup la conséquence de l'attrait de ce parti dans les régions géographiques et envers les groupes professionnels. Lorsqu'un parti a un rayonnement étroit mais plus intense, sa représentation, quoique d'aucune manière parfaite en vertu du présent système, se rapproche plus de son intensité. C'est pervers, compte tenu que l'ampleur de l'attrait d'un parti est sûrement un facteur favorable du point de vue de la cohésion nationale, et que le fait de le décourager est un point à l'encontre d'un système électoral qui aggrave lourdement la situation. (p.17)

Les mêmes propriétés du SMUUT ont tendance à entraîner une division géographique entre les deux principaux partis, même si chacun d'eux peut de temps à autre être récompensé par un immense gros lot....

Assurément, le SMUUT ne permet pas à l'électeur de faire un libre choix en ce qui a trait à la sélection d'un représentant pour la circonscription ainsi qu'à la détermination du gouvernement du pays. Ce système contraint l'électeur à donner priorité à l'un ou à l'autre, et la preuve est à l'effet que dans la grande majorité des cas l'électeur considère que choisir la personne qui sera le Premier ministre est plus important que de choisir un député pour leur circonscription locale. Par conséquent, le choix qui détermine quel individu deviendra député ne dépend pas réellement de l'électorat mais de l'entité de sélection du parti qui domine dans la région. À moins que l'électorat ne soit grossièrement et rarement insulté, la popularité individuelle dans son sens large affecte peu le processus. Ce n'est pas une déficience enracinée dans tous les systèmes électoraux. Tant le système de députés additionnels (comme en Allemagne) avec ses deux votes, que le vote unique transférable dans les circonscriptions multinominales (il qu'utilisé dans la république d'Irlande) permettent à l'électeur d'influencer le choix du gouvernement et d'exprimer une préférence entre des individus comme représentant local. (p.17)

On critique également le SMUUT parce que ce système rétrécit le champ de bataille politique et parce qu'il exclut plusieurs électeurs de la possibilité d'aider à élire un candidat gagnant, cette dernière critique étant associée à la première sans y être identique... (p.18)

Le fait qu'une grande proportion des circonscriptions est en territoire de « sièges sûrs » n'est pas seulement que plusieurs électeurs passent leur entière vie d'adulte sans jamais voter pour un candidat gagnant mais également qu'ils agissent ainsi sans aucun espoir réaliste d'influencer le résultat.... (p.18)

Bien qu'on fasse souvent référence au SMUUT en tant que système majoritaire, il s'agit d'une fausse appellation qui devient encore plus fausse au niveau de la circonscription. Jusqu'à un certain point il s'agit d'un système à majorité relative plutôt qu'un système à majorité absolue.... Mais une des faiblesses fondamentales du SMUUT se traduit par un inconfort inhérent pour tout ce qui n'est pas un modèle à deux partis, ce qui peut difficilement être considéré comme une excuse adéquate. C'est un point majeur contre un système qui prétend avoir la capacité vertueuse de faire de chaque député le représentant choisi pour sa circonscription individuelle si, dans le cas de près de la moitié des députés, la plupart des électeurs ont voté plutôt contre eux que pour eux....(pp.18,19)

.Une critique plus certaine envers le SMUUT, et la dernière dans cette liste, est sa tendance à développer de longues périodes de représentativité faussée (mis à part celle très répandue à l'encontre d'un troisième parti) ne sont pas

permanentes mais lorsqu'elles sont présentes elles sont très difficiles sinon impossibles à corriger. Elles sont dans ce sens plutôt comme une petite période glaciaire ou une période de réchauffement global..

La représentativité faussée se produit lorsqu'un nombre donné de votes se traduit par significativement plus de sièges pour un parti que pour un autre... »(p.20)

V Considérations sur le système électoral

S'il est encore nécessaire d'insister sur les difficultés que présente le système électoral actuel, qu'on me permette de citer de larges extraits d'un article intitulé « La réforme des institutions politiques », rédigé par monsieur Vincent Lemieux et madame Marie Lavoie dans la Revue de la Société québécoise de science politique, il y a quelques années déjà . Je fais miennes ces énoncés.

(automne 1984)

« a) Évaluer un système électoral

« Il y a différentes façons d'évaluer un système électoral. Dans la conclusion de l'ouvrage collectif publié sous la direction de Bogdanor et Butler, le premier de ces deux auteurs a montré que les conséquences politiques des systèmes électoraux sont nombreuses. Ils peuvent avoir des effets sur le nombre des partis, sur les alliances ou les coalitions entre eux, sur la stabilité gouvernementale, sur la démocratie interne aux partis, sur les stratégies électorales, sur le recrutement politique et sur les relations entre les électeurs et les élus. (p.37)

« b) Fonctions de représentation, fonctions de gouverne et fonctions de sélection.

Ces différents effets peuvent être ramenés aux trois grandes fonctions des partis, leurs fonctions de représentation, leurs fonctions de gouverne et leurs fonctions de sélection, intermédiaires entre les fonctions de représentations et les fonctions de gouverne. Les relations entre les électeurs et les élus ainsi que le recrutement politique appartiennent aux fonctions de représentation, alors que les alliances et coalitions ainsi que les problèmes de stabilité gouvernementale appartiennent aux fonctions de gouverne... (p.37)

« c) Opposition entre la représentation et la gouverne.

La grande opposition entre la représentation et la gouverne sous-tend la plupart des jugements normatifs qui sont portés sur les systèmes électoraux. Malheureusement, on s'en tient le plus souvent aux aspects formels de la représentation et de la gouverne. Nous avons déjà montré, qu'en plus des aspects strictement quantitatifs de la représentation, il fallait aussi tenir compte de sa qualité, et qu'au-delà des notions vides de stabilité et d'efficacité

gouvernementale, il fallait aussi considérer la « responsabilité » d'un gouvernement, au sens de sa capacité à répondre aux attentes ou aux exigences du public. Cela complique l'évaluation des conséquences d'un système électoral. Elle se complique encore plus si on prend en compte les fonctions de sélection des partis, c'est-à-dire leur capacité à orienter les activités gouvernementales ou les activités de représentation dans le public.

Nous adoptons et défendons ici une position normative qui simplifie quelque peu l'évaluation des systèmes électoraux. Pour nous, en effet, les valeurs de la représentation ont la primauté sur celles de la gouverne. Un système électoral a pour fin de permettre la représentation équitable des électeurs et non pas de former un gouvernement... (pp.37,38)

« d) La démocratie représentative

La démocratie représentative n'est pas un mécanisme pour assurer la suprématie des gouvernants sur les gouvernés, au prix de la représentation disproportionnée du parti le plus nombreux. C'est un mécanisme pour informer l'appareil gouvernemental de la variété des partis et du poids respectif des électeurs qui les appuient. Le gouvernement doit composer avec cette variété et non pas en faire l'économie par la sous-représentation excessive des regroupements d'électeurs autres que le plus nombreux, ou les deux plus nombreux.... (p.38)

« Il est difficile de considérer qu'un système électoral est fonctionnel, en démocratie représentative, quand la moitié – et parfois plus – des électeurs sont représentés au parlement par un député pour lequel ils n'ont pas voté. C'est pourtant la situation habituelle avec le scrutin majoritaire à un tour.

« Signalons en passant que ce système électoral se justifie mieux dans un régime présidentiel comme celui des États-Unis que dans un régime parlementaire à l'anglaise. Le président ne peut être élu qu'au scrutin majoritaire, de même que les gouverneurs à la tête des États et les sénateurs qui ne sont élus qu'un à la fois. Quant aux membres de la Chambre des représentants, ils sont élus à tous les deux ans. Cette vitesse de roulement atténue les inconvénients du système majoritaire. Plus généralement, l'absence de discipline de vote et le pouvoir des groupes de pression amènent les élus à représenter plus que les électeurs qui ont voté pour eux... (p.39)

« Elle laisse une grande proportion des votants, et parfois même la majorité d'entre eux, sans représentant dans le territoire découpé pour fin d'élection... Elle fait croire de façon tout aussi abusive aux gouvernements en place, quand ils comptent leurs députés, qu'ils sont la majorité alors qu'ils n'ont pas pour eux la majorité des votants. (p.40)

« e) Stabilité gouvernementale et errements

Ces vices seraient compensés et même effacés, aux yeux des partisans du système majoritaire, par les vertus de la stabilité gouvernementale, gage d'efficacité gouvernementale. Bogdanor a fait une critique dévastatrice du gouvernement des partis, en Grande-Bretagne, en montrant comment la distorsion de la représentation, due au scrutin majoritaire, expliquait une bonne partie des errements dans les politiques gouvernementales. Plusieurs éléments de sa critique s'appliquent également à la situation canadienne et québécoise. (p.40)

« f) Système majoritaire et surévaluation des appuis.

Avec le système majoritaire, non seulement le parti de gouvernement est porté à surestimer les appuis qu'il a dans la population mais il est aussi porté à surévaluer, dans la fabrication des politiques, les milieux d'où viennent ses appuis les plus denses. Par exemple, un parti qui est appuyé à 55% dans les grands centres urbains et à 45% seulement dans les régions périphériques aura la très grande majorité de ses députés dans les grands centres et quelques-uns seulement dans la périphérie, même s'il y a autant d'électeurs dans ces milieux qu'au centre. Ce parti sera tout naturellement porté à gouverner en fonction des intérêts du centre et pourra même dresser, par son action, la périphérie contre le centre. Bien sûr, ces excès ont plus de chances de se produire dans une société qui est divisée à la base et quand l'action d'un parti de gouvernement est programmatique. Mais, ce qui importe de noter, c'est que ces excès sont en quelque sorte inscrits dans la logique des systèmes électoraux majoritaires, alors qu'ils ne le sont pas dans la logique des systèmes proportionnels. (p.40)

« g) Représenter et gouverner

Il demeure que représenter est une chose et que gouverner en est un autre, comme l'ont bien vu ceux qui ont réfléchi sur ces phénomènes. De notre point de vue, qui est normatif, on ne doit pas tricher avec la représentation, mais il faut aussi assurer autant que possible, que la gouverne qui s'élève sur une représentation équitable soit non pas tant *efficace* qu'*adéquate*. L'efficacité est une notion vide qui, lorsqu'on la remplit, renvoie aux objectifs du gouvernement et à la fabrication de politiques conformes à ces objectifs. La notion d'adéquation est plus exigeante. Elle renvoie à d'autres critères que ceux que se donne un gouvernement. La gouverne est adéquate quand elle répond aux attentes des publics, c'est-à-dire à des critères extérieurs, dont on accepte qu'ils puissent changer, malgré soi. C'est une autre façon de dire que la gouverne doit être « répondante » ou démocratique, au sens de la belle définition donnée par Schattschneider, quand il disait de la démocratie qu'elle était un système pour des gens qui n'étaient pas tout à fait sûrs d'avoir raison.

« Dans cette perspective, le problème est donc de se donner un système électoral qui, tout en assurant une représentation équitable, permette – avec bien d'autres institutions et pratiques – que la gouverne soit adéquate. (p.41)

« h) Ajuster les systèmes électoraux

Le système électoral doit être ajusté à un système politique et à une société donnée, qui sont des ensembles bien plus déterminants d'un système partisan et d'un mode de gouverne que le système électoral. Il est ridicule d'écrire, comme on le fait trop souvent, que la proportionnelle (sans qu'on précise laquelle) créerait au Canada ou au Québec des situations semblables à celle de l'Italie ou à celle de la France de la IV République. Ces affirmations polémiques manifestent une science sociale déficiente, pour ne pas dire nulle. Il est tout aussi contestable d'attribuer à la seule proportionnelle les réussites politiques relatives (elles le sont toujours...) de la République fédérale d'Allemagne, des pays scandinaves ou de la Suisse. (pp.41,42)

VI Proposition

A – Évolution de notre mode de scrutin

Je recommande que le mode de scrutin actuel soit modifié pour un mode de « scrutin majoritaire uninominal à un tour » avec l'ajout d'un mode de « scrutin proportionnel »

La recommandation suivante est faite à titre indicatif. Ce qui est important c'est d'avoir à l'avenir un certain nombre de membres de l'Assemblée nationale selon un mode de scrutin proportionnel. Le nombre des membres et le nombre de circonscriptions électorales régionales (C.E.R.) peuvent être sujet à plusieurs adaptations. On pourrait avoir, par exemple, de 17 à 25 député(e)s dans autant de C.E.R. D'autres formes de votes que le vote préférentiel peuvent aussi être envisagées, par exemple, le vote unique transférable.

. Environ 100 députés sont élus selon le mode actuel dans 100 circonscriptions électorales réparties sur tout le territoire québécois. Le nombre de ces députés est approximatif selon les nuances apportées subséquemment.

. Environ 25 députés sont élus dans 25 circonscriptions électorales régionales réparties sur tout le territoire québécois.

Le nombre des députés dans l'une ou l'autre catégorie est fonction du choix qui sera fait pour diviser les 25 circonscriptions électorales régionales (C.E.R.)

. On peut les établir en tenant compte des cartes établies en 1984 soit 125 ou 127 membres à l'Assemblée nationale.

. On peut également les établir en prenant en compte les régions administratives du Québec. Il y en a 17 présentement. Il faudrait cependant dans ce cas ajouter quatre circonscriptions électorales régionales pour Montréal et sa région et deux pour Québec et sa région. L'avantage de cette division territoriale est qu'elle regroupe presque toutes les M.R.C.

. On peut tenir compte de tout autre modèle proposé par le personnel professionnel du Directeur général des élections qui dispose de l'expertise requise pour suggérer différents modèles de délimitations des circonscriptions électorales régionales (C.E.R.)

Deux circonscriptions électorales régionales seraient « réservées ». L'une aux Inuits, l'autre aux dix autres nations autochtones.

B – Le vote préférentiel

J'avais déjà proposé d'élire deux députés de plus à l'Assemblée nationale : l'un pour les Inuits, l'autre pour les dix nations amérindiennes. Les Premières nations ont le droit d'avoir leurs représentants à l'Assemblée nationale. J'utilise des données publiées en 1997 par le Secrétariat aux Affaires autochtones. La population totale des dix nations amérindiennes et celle des Inuits était alors d'environ 72 400 personnes réparties comme suit : les Inuits résidents totalisaient 7 921 personnes, les non-résidents 704 pour un total de 8 625. Les dix autres nations totalisaient 46 621 résidents, les non-résidents 17 184 pour un total de 63 805. L'élection d'un représentant à l'Assemblée nationale des dix nations pourrait se faire de la façon suivante : la tenue auprès de ces nations d'une convention pour choisir un ou des candidats aux postes de députés. Les candidats des dix nations seraient élus par la population de ces nations..

On pourrait alors envisager deux circonscriptions électorales régionales, l'une pour les Inuits, l'autre pour les autres nations. Le mot régional se définit alors comme l'occupation en plusieurs lieux géographiques d'un territoire. Ces électeurs n'exerceraient pas d'autres droits de vote régional mais auraient le droit de vote pour tout autre circonscription. Ils exerceraient aussi le double droit de vote selon le mode de scrutin mixte proposé..

C – C.E.R. – mode de scrutin

- Les députés régionaux seront élus selon le mode de scrutin proportionnel par vote préférentiel, tel qu'il est déjà en vigueur chez les Huron-Wendat de Wendaka.

- Un électeur a qualité de voter à une élection d'une C.E.R. en indiquant ses ordres de préférence (1,2,3 etc.) pour le candidat de son choix.
- Le dépouillement des bulletins de votes selon le scrutin majoritaire préférentiel doit suivre le principe suivant : lors du dépouillement, on compte le nombre de premiers choix que chaque candidat a reçu. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des voix, on élimine le candidat ayant reçu le moins de voix et on redistribue ses voix selon le choix suivant exprimé sur chacun de ses bulletins de vote. Ce processus continue jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité absolue des voix.

D – Particularités et avantages

a) Porte-parole

Un membre de l'Assemblée nationale représentant une C.E.R. joue un rôle important comme porte-parole de sa région.

b) Remplacer la Chambre des régions

L'élection de ces députés ne rend plus nécessaire la création d'une Chambre des régions ou d'une deuxième Chambre. Des élus joueront le rôle de représentants des régions et de leur porte-parole à l'Assemblée nationale.

c) Vote libre

Ces députés disposeraient obligatoirement de la possibilité d'exercer un vote libre à l'Assemblée nationale sur toute question sauf le vote du budget ou le vote explicite d'une motion de censure.

d) Rôle identique

Le rôle d'un député d'un C.E.R. ne pose pas de problème particulier en égard aux autres députés. On appelle parfois ces députés des « députés compensatoires » Rapportons-nous encore au rapport Jenkins.

« e) Députés compensatoires

Plusieurs (principalement les politiciens) ont soulevé ce qui est considéré comme le problème de deux catégories de députés. Nous ne considérons pas ce problème comme redoutable. En premier lieu, ce n'est pas vraiment une rupture avec la tradition britannique tel qu'il peut être pensé à première vue. » (p. 47)

" Il est fortement souhaitable que les députés compensatoires ne soient pas perçus comme des députés de second niveau. Il reviendrait évidemment toujours aux députés élus pour les circonscriptions de représenter ces dernières à l'Assemblée nationale. Nous voyons les députés compensatoires comme jouant un nouveau rôle en représentant à l'Assemblée nationale les intérêts généraux des régions. Les députés compensatoires vont élargir la possibilité pour la représentation parlementaire ainsi que son accès de deux façons. Les députés compensatoires à l'Assemblée nationale seront libres de représenter les intérêts de leur circonscription élargie à mi-chemin entre les régions des autorités locales le le gouvernement. Sans mettre en cause cette responsabilité générale envers les circonscriptions élargies, l'existence au pays de députés compensatoires au niveau des comtés et des villes va procurer une représentation pour l'opinion politique minoritaire au Parlement, qui, en raison de l'existence de déserts électoraux créés par le système actuel, est présentement expulsée de larges étendues du Québec. La possibilité et l'ampleur de ces responsabilités devraient être telles qu'elles donneraient aux députés élus en tant que députés compensatoires le même statut à l'Assemblée nationale qu'à ceux élus pour une circonscription. (p. 53) "

E - Processus de réalisation

Pour qu'un mode amélioré de scrutin voit le jour il est nécessaire de prévoir les étapes suivantes :

1. L'engagement formel des partis politiques de porter le projet à terme dans les six premiers mois suivant une élection générale.
2. La tenue d'un référendum qui soumettra, pour approbation par les électeurs, un projet de loi sur l'évolution de notre mode de scrutin, i.e. SMUUT et Proportionnelle préférentielle en utilisant l'actuelle « Loi sur la consultation populaire » .

On ne peut modifier des habitudes électorales découlant de notre mode de scrutin, en vigueur au Québec depuis de si nombreuses années, sans impliquer les électeurs en leur expliquant de façon claire ce que sera le mode de scrutin évolué.

F - La gouvernance

Un mode de scrutin établit une gouvernance de l'État.

Je suis favorable à l'élection du Premier ministre au suffrage universel.

Je suis favorable à des élections générales à date fixe.

Cependant je favorise la formation d'un Conseil des ministres selon la façon actuelle de procéder : des membres de l'Assemblée nationale constituent le conseil des ministres.

G – Le financement des partis politiques

Je rendrai public prochainement, des remarques et suggestions sur le financement des partis politiques que j'ai faites il y a quelques années et qui, pour moi, sont toujours d'actualité.

VII Conclusion

Comme on le constate, « nil novi sub soli ». Puisqu'il n'est pas nécessaire de réinventer la roue, il m'a semblé approprié de puiser amplement des idées déjà for bien exprimées ou déjà expérimentées. Le présent texte en est un de réflexions pour en arriver à soumettre une proposition d'un mode de scrutin dans la continuité. J'espère qu'il sera bien reçu.

Pierre F. Côté

VIII Documents de référence

The Report of the Independent Commission on the Voting System.
(Jenkins Report)

Le rapport de la Independent Commission on the Voting System (Raport Jenkins).

Traduit de l'anglais pour le ministère du Conseil exécutif par Me Sophie Auger-Giroux 9 juillet 1999.

La proportionnelle territoriale.

Rapport de la Commission de la représentation électorale, déposé à l'Assemblée nationale le 28 mars 1984.

Code de représentation de la Première nation Huronne-Wendat. Code électoral juin 2002

Revue de la Société québécoise de science politique

« La réforme des institutions politiques. » Vincent Lemieux et Marie Lavoie, Université Laval.

Les Amérindiens et les Inuits du Québec.

Secrétariat aux affaires autochtones 1997.

Pouvoir et décision.

Introduction à la science politique. W. Philips Shively, Jules-Pascal Venne, Anik Finkel Chevalière. McGraw Hill, mars 1999.

Référendum du 1^{er} octobre 1987 au Nouveau-Québec.

Rapport du Directeur général des élections.

Ce rapport faisait suite à un mandat de l'Assemblée nationale en date du 23 juin 1987.

Revue de la Société québécoise de science politique, automne 1984

ANNEXE I : Pour un gouvernement stable élu à la proportionnelle.

Pierre-F. Côté. Le Soleil, 22 décembre 1998.

ANNEXE II : Petit manuel de campagne électorale. Cicéron

Quintus Cicéron

**PETIT MANUEL
DE
CAMPAGNE ÉLECTORALE**

Annexe I

Petit Manuel de campagne électorale

Si, dans la province même, tu as affaire à quelqu'un qui s'est introduit dans ton entourage sans qu'on le connaisse encore, juge de la confiance que tu peux lui accorder : ce n'est pas qu'il y ait faute de gens estimables dans les provinces mais il est périlleux de se prononcer en l'espèce, s'il est permis d'espérer. La nature de chaque homme est dissimulée sous de multiples enveloppes, recouverte comme de voiles : le front, les yeux, le visage mentent souvent, et plus souvent encore le discours. Et comment, alors, découvrir dans cette catégorie d'hommes que l'amour de l'argent a amenés jusqu'ici (où l'on est privé de tout ce à quoi on a du mal à s'arracher), des individus qui nourrissent pour toi – un étranger – une affection sincère et désintéressée? Voilà qui est bien malaisé, selon moi; d'autant que si l'affection de ceux-là ne va jamais aux simples particuliers, ils la dispensent à tous les prêteurs. Si, par hasard, tu as fait connaissance, parmi eux, d'un homme plus attaché à ta personne qu'à ton rang (cela peut arriver), inscris-le bien volontiers au nombre de tes amis. En revanche, si tu ne découvres rien de tel, il n'est pas d'individus dans la fréquentation soit plus à redouter : ils connaissent tous les chemins de l'argent, n'agissent que pour l'argent, et se moquent de la réputation de ceux auprès de qui ils ne sont pas appelés à vivre.

Fais également attention aux relations qu'on est amené à avoir avec des Grecs, à l'exception de quelques-uns dignes de la Grèce d'autrefois : en majorité, ce sont des hypocrites, ils sont légers et leur longue servitude a fait d'eux des experts en flatterie. Si, globalement, il est bon d'avoir avec eux des rapports courtois, je suis sûr qu'il ne faut entretenir des relations d'hospitalité et d'amitié qu'avec leur élite. Ils sont familiers à l'excès, sans pour autant être particulièrement dignes de confiance. N'osant pas aller contre nos désirs, ils sont jaloux non seulement de nous mais encore de leurs compatriotes.

LE SOLEIL

Le Soleil

Opinions Mardi 22 décembre 1998 B7

Pour un gouvernement stable élu à la proportionnelle
Côté, Pierre-F.

TYPE: Opinion; Illustration, photo, etc.

LONGUEUR: Long

CENTRE D'INTÉRÊT: Élections provinciales; Parlement, commissions, comités, etc.

CENTRE GÉOGRAPHIQUE: Québec; Angleterre

Ex-directeur général des élections du Québec

«Blair's genie», titrait l'éditorial du 31 octobre 1998 de la revue *The Economist*. Avant de confier à une commission le mandat de proposer un nouveau mode de scrutin pour la Grande-Bretagne, le premier ministre britannique a posé quatre exigences: 1) proposer un large système proportionnel; 2) assurer l'élection d'un gouvernement stable; 3) élargir le choix des électeurs; 4) maintenir les liens entre un député et sa circonscription.

En décembre 1997, une commission indépendante de cinq membres a été créée, sous la présidence de Lord Jenkins, avec le mandat de procéder à l'étude et à la recommandation d'un nouveau mode de scrutin, simple ou mixte, qui remplacerait le mode de scrutin uninominal à un tour, communément appelé en anglais First Past The Post (FPTP). Les recommandations devaient tenir compte des quatre exigences ci-haut mentionnées et être approuvées par voie de référendum. La commission disposait de 12 mois pour accomplir son travail. Elle en a pris 11.

Au Québec, plusieurs personnes ont préconisé l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel, à la suite du résultat des élections générales du 30 novembre. Un mode de scrutin proportionnel a pour objectif d'accorder à un parti politique un nombre de sièges équivalant le plus possible au pourcentage du vote populaire qu'il a obtenu. Il serait trop long d'élaborer les raisons pour lesquelles la commission Jenkins rejette les modes de scrutin proportionnels en vigueur dans plusieurs pays, dont Israël, l'Allemagne, l'Italie, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Tous connaissent des gouvernements de coalition qui sont donc instables, par définition.

Cependant, il ne faut pas conclure pour autant que tout mode de scrutin proportionnel est à rejeter. En effet, le rapport Jenkins comporte des éléments de solutions novatrices pour un pays qui utilise un mode de scrutin identique au nôtre, tout en permettant des gouvernements majoritaires. Le système FPTP est en vigueur depuis 1861 au Québec, et depuis 1950 en Grande-Bretagne.

En 1983, le Parti québécois proposa à la Commission de la représentation électorale un mode de scrutin «mixte compensatoire». En 1984, j'ai déposé à l'Assemblée nationale le rapport intitulé «La Proportionnelle Territoriale». Les recommandations de ce rapport n'ont pas reçu une large adhésion. L'ensemble de la proposition était alors apparue trop radicale, quoiqu'elle fût à la fine pointe des connaissances d'alors sur le mode de scrutin proportionnel. Ses avantages et ses inconvénients, qui sont décrits aux pages 73 et 74 de ce rapport, se retrouvent également de façon étonnante dans le Rapport Jenkins, comme si celui-ci s'en était inspiré.

Le Rapport Jenkins

Le «génie» du Rapport Jenkins est de rencontrer les quatre exigences du premier ministre britannique tout en ne bousculant pas trop les moeurs politiques. Il propose une réforme fondamentale comportant deux volets. Dans un premier temps, 80 % à 85 % des députés continueraient d'être élus dans chacune des circonscriptions électorales, à cette différence près qu'au lieu d'indiquer un seul choix, l'électeur indiquerait ses préférences en numérotant les candidats.

Si, par exemple, cinq candidats se présentent dans sa circonscription, il aurait le choix de les numéroter de un à cinq. Si un candidat n'obtient pas 50 % des premiers choix, le candidat le moins populaire est éliminé et les seconds choix de ses électeurs sont répartis entre les autres candidats, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'un candidat obtienne plus de 50 % des votes.

Dans un deuxième temps, l'électeur serait appelé à remplir un second bulletin de vote, sur une base régionale cette fois, en choisissant un seul parti ou encore un seul candidat parmi une liste de candidats pour chaque parti, étant entendu qu'un vote pour un candidat sera compté comme un vote pour son parti. Les 15 % ou 20 % de sièges restants seraient donc attribués selon la proportion de votes qu'un parti a obtenus dans chaque région. Tous les députés, peu importe leur mode d'élection, seraient sur le même pied à la Chambre des communes, puisqu'ils posséderaient les mêmes pouvoirs.

Autres recommandations

De plus, Lord Jenkins recommande la création d'une commission électorale indépendante, ce qui serait l'équivalent du directeur général des élections au Québec. Il suit, à ce sujet, les recommandations de monsieur David Butler du Neil Committee, de la Commission sur la conduite des référendums présidée par Sir Patrick Nairn, et de la commission Standards in Public Life présidée par Lord Neil of Bladen. J'ai eu la chance de rencontrer ces personnes, et sans doute ces rencontres ont-elles porté fruit.

Le Rapport Jenkins recommande, en effet, que les responsabilités des quatre commissions électorales britanniques (en Angleterre, Écosse, pays de Galles et Irlande du Nord) soient intégrées à une seule Commission électorale, comme la Commission de la représentation électorale du Québec est intégrée au bureau du directeur général des élections.

Adaptation

Certains, au Québec, craignent qu'un mode de scrutin plus complexe que celui présentement en vigueur présente des difficultés liées à la compréhension ou au changement de nos moeurs électorales. C'est sous-estimer l'intelligence des électeurs et leur capacité d'adaptation, particulièrement si l'on compare le Québec avec certaines démocraties comme la France, qui a déjà expérimenté des modes de scrutin différents.

La solution Jenkins fait sérieusement progresser la réflexion sur un mode de scrutin proportionnel. Au Québec, il faudrait s'inspirer de cette solution et l'adapter à notre réalité. Par exemple, le Rapport Jenkins ne traite évidemment pas de la représentation autochtone à la Chambre des communes de Londres.

Au Québec, il a déjà été recommandé d'élire deux députés - en plus des 125 actuels - qui représenteraient d'une part les Inuit et d'autre part les autres nations. Cette représentation de toutes les nations autochtones est réclamée depuis 1984. Il serait opportun d'étudier à nouveau cette question pour y donner suite dans le cadre ou non d'une réforme plus large de notre système électoral.

ILLUSTRATION

M. Pierre-F. Côté

DOC. #:981222LS089