

***Mémoire pour la Commission spéciale***  
***sur la Loi électorale***

Guy Tremblay  
Professeur titulaire  
Faculté de droit  
Université Laval

***Le mode de scrutin et la situation particulière du Québec***

Le présent texte vise à exposer une idée qui n'est pas vraiment ressortie des nombreuses interventions faites ces dernières années en faveur d'une réforme du mode de scrutin.

Pour tenter de convaincre de l'opportunité de remplacer le mode de scrutin majoritaire qui s'est appliqué traditionnellement au Québec, on invoque souvent l'exemple de nations démocratiques qui se sont toutes dotées d'une forme de représentation proportionnelle. On réfère en particulier aux pays de l'Europe occidentale, à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande et à l'Écosse. Or, le Québec ne se trouve pas du tout dans la même situation qu'eux. Pas plus, d'ailleurs, qu'il peut se comparer, à l'intérieur du Canada lui-même, au fédéral ou aux autres provinces.

**1. Le cas des pays souverains**

Depuis Locke et Montesquieu, et dans la foulée des penseurs de la Constitution des États-Unis de 1787, l'objectif premier du constitutionnalisme des sociétés libres est d'enrayer le pouvoir absolu, d'établir un État de droit et d'assujettir les gouvernants à des règles effectives. Le principal instrument qui fut utilisé à cette fin est la séparation des pouvoirs. Et la séparation traditionnelle entre les fonctions exécutive, législative et judiciaire s'est doublée, dans les pays fédéraux, d'un partage des compétences entre organes centraux et organes décentralisés. La souveraineté de l'État, le pouvoir absolu à l'égard d'un territoire donné, n'est donc pas confiée à une seule institution, encore moins à un seul personnage.

Le harnachement de la souveraineté absolue dans les États modernes se complète par d'autres mécanismes que la répartition des pouvoirs entre organes distincts. Ainsi, la plupart des États ont placé dans une Constitution supra-législative des chartes des droits fondamentaux qu'une magistrature indépendante est chargée d'appliquer. Aussi, les pays se soumettent de plus en plus à des normes internationales dans le cadre d'un processus de mondialisation.

Même si elle a été instaurée d'abord pour des motifs de représentativité démocratique, la proportionnelle dans les législateurs d'États souverains participe de l'objectif global de domestication du pouvoir. Elle favorise en effet la formation de gouvernements de coalition plutôt que de gouvernements homogènes majoritaires et réduit de la sorte les possibilités de dérive autocratique.

Or, le Québec n'est pas un État souverain. On n'a pas dans son cas à se préoccuper d'aménager l'exercice de sa « souveraineté » de manière à contrôler la capacité d'action de ses organes représentatifs. Au contraire, le Québec est déjà en position de faiblesse dans l'ordonnement constitutionnel actuel. Ainsi, le rapport du Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise, qui fut mis de l'avant lors des élections de 2003, non seulement reprend les cinq exigences du Lac Meech, mais en ajoute d'autres, tout en les qualifiant de revendications à « long terme » (*Un plan d'action : affirmation, autonomie et leadership*, 2001, p. 23-24). Aussi, on ne peut fermer les yeux sur l'existence d'un déséquilibre fiscal entre les deux ordres de gouvernement au Canada, ni sur la centralisation significative des pouvoirs que la jurisprudence encourage et que la doctrine a bien documentée.

Si donc il convient de mettre la proportionnelle à contribution dans un ensemble servant à réduire l'omnipotence d'un État souverain, le même remède est certes contre-indiqué en ce qui concerne le Québec.

## **2. Le cas de l'Écosse**

Comme entité infra-étatique à l'intérieur du Royaume-Uni, l'Écosse se compare beaucoup mieux au Québec. Or, cette nation dispose d'un Parlement élu à la manière allemande, selon une formule mixte compensatoire qui tend à la proportionnalité. Toutefois, l'Écosse a adopté ce

mode de scrutin à l'occasion d'une dévolution de pouvoirs effectuée par Londres après avoir été approuvée par référendum en 1997.

La dévolution de pouvoirs à l'Écosse a mis un terme à près de trois siècles d'« union » totale avec l'Angleterre. En 1707, en effet, l'Écosse perdait son Parlement, devenait sujette aux lois édictées par Londres. La réforme mise en œuvre en 1999 lui a redonné des institutions gouvernementales et législatives propres; elle a fait faire un bond en avant considérable à un peuple qui partait de presque rien. Même si la représentation proportionnelle est susceptible de gêner l'efficacité de ses institutions nouvellement acquises, l'Écosse n'a pas perdu au change, bien au contraire.

Pour sa part, le peuple québécois doit tirer son épingle du jeu à partir d'un contexte tout à fait différent. Il possède déjà des institutions étatiques fonctionnelles et des pouvoirs garantis par la Constitution du Canada. Cependant, aux yeux de tous les partis politiques provinciaux, le cadre constitutionnel actuel ne répond pas aux besoins et aux aspirations du Québec. Essentiellement, celui-ci revendique plus de marge de manœuvre à l'intérieur (ou éventuellement à l'extérieur) du Canada.

Depuis 1867, le Québec a toujours été dirigé par des gouvernements majoritaires homogènes. En favorisant l'émergence de gouvernements minoritaires ou de coalition, la proportionnelle réduirait évidemment la capacité d'action de l'Assemblée nationale et du Conseil exécutif. Elle affaiblissait un Québec qui a plutôt besoin de se renforcer. Dans le cas de l'Écosse, la proportionnelle faisait partie d'un tout qui avait l'heur de lui conférer d'importants pouvoirs nouveaux.

### **3. Les autres gouvernements canadiens**

Plusieurs propositions favorables à l'instauration de la proportionnelle ont été formulées ces dernières années au Canada. Cinq provinces ont mis en branle des travaux en vue d'une telle réforme, mais aucune n'a encore abouti : S. Reid, *Revue parlementaire canadienne*, automne 2005, p. 4. Pour le palier fédéral, la Commission du droit du Canada a produit en 2004 un rapport qui recommande l'adoption d'un mode de scrutin mixte compensatoire à l'allemande (*Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*). Il serait étonnant qu'une telle

recommandation soit bien reçue : le gouvernement fédéral actuel n'apprécie vraiment pas d'être minoritaire et il n'a aucun intérêt à provoquer un changement qui l'empêcherait de s'en sortir.

Si malgré tout le fédéral se dotait d'un mode de scrutin proportionnel, il serait diminué dans une certaine mesure, ce qui aurait pour effet de corriger un peu le déséquilibre fédératif favorisant au Canada le pouvoir central. L'hypothèse inverse, où c'est le Québec qui choisirait de s'affaiblir face à un gouvernement fédéral qui aurait l'occasion de rester souvent majoritaire, apparaît presque absurde.

En ce qui concerne l'introduction éventuelle de la représentation proportionnelle dans une ou plusieurs provinces anglaises, on ne voit pas non plus pourquoi le Québec chercherait à les imiter. À titre de « société distincte », le Québec n'est pas dans la même situation que les autres provinces canadiennes. Il revendique même un « fédéralisme asymétrique » qui lui reconnaîtrait plus d'autonomie qu'elles. Par ailleurs, le Canada hors Québec considère Ottawa comme son principal gouvernement et il n'a pas de raisons profondes de promouvoir le statut de ses gouvernements provinciaux.

## **Conclusion**

En soulevant divers aspects de la question, plusieurs personnes ont émis des doutes sur l'opportunité d'instaurer une forme de proportionnelle au Québec. Je n'ai pas voulu revenir ici sur ces points, mais seulement indiquer que le Québec n'a pas à imiter à cet égard les autres juridictions, tout simplement parce qu'il occupe actuellement une place tout à fait particulière dans l'ordonnement constitutionnel canadien. Il est possible que la représentation proportionnelle puisse éventuellement convenir au Québec, mais certainement pas à ce stade-ci de son histoire. Le Québec n'a pas encore accepté la Constitution qui fut imposée en 1982. Il est à la recherche d'une plus grande ouverture envers sa spécificité, son caractère distinct. Il a besoin de plus de pouvoirs, plus de marge de manœuvre. Il ne doit pas se lancer maintenant dans l'ère des gouvernements affaiblis.

Le 14 octobre 2005