



MÉMOIRE SUR LA RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN

Pour une proportionnelle mixte nationale

Association Générale des Étudiants du Cégep André Laurendeau

L'Association Générale des Étudiants du Cégep André-Laurendeau a pour objectif d'étudier, protéger et développer les intérêts des étudiants du Cégep, afin de préserver et améliorer la qualité de la vie étudiante à André-Laurendeau.

De plus, L'AGÉCAL est la représentante officielle et exclusive des étudiants face à l'administration, au syndicat du personnel enseignant, au syndicat des employés de soutien, aux professionnels et toute autre personne concernée par la cause étudiante.

Pour ce faire, l'AGÉCAL doit:

- 1- Coordonner des activités de loisir ainsi que des activités sportives et socioculturelles, en ce qui concerne les étudiants du Cégep André-Laurendeau ;
- 2- Promouvoir les intérêts des étudiants au niveau de l'administration du Cégep André-Laurendeau et auprès des institutions gouvernementales ou privées lesquelles s'occupent des problèmes ayant rapport aux étudiants ;
- 3- Promouvoir les intérêts de ses Membres au niveau des autres organismes étudiants ;
- 4- Promouvoir l'amélioration de la vie étudiante.

En aucun temps, l'AGÉCAL ne peut donner son appui à un parti politique, soutenir un parti, s'associer à un parti politique ou se déclarer contre un parti politique. Toutefois, l'AGÉCAL peut prendre position sur des questions et des débats d'actualité animant la société québécoise et défendre ses positions. À cet effet, elle peut s'associer à des mouvements ou à des coalitions neutres.

Mémoire de l'AGECAL sur la réforme du mode de scrutin

1.	INTRODUCTION	4
1.2	Une réforme qui tarde à venir	4
1.3	L'avant-projet de loi	5
1.4	Le processus de consultations	5
2.0	LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE	6
2.1	La tendance	6
2.2	Le type de proportionnelle	6
2.2.1	La semi-proportionnelle compensatoire nationale	7
2.2.2	Des gouvernements ingouvernables?	8
2.2.3	La fin des distorsions	8
2.2.4	La taille de l'Assemblée Nationale	9
2.3	Le seuil	10
2.4	Le bulletin de vote	11
2.4.1	2 ^e vote	11
2.4.2	La liste fermée	12
2.5	Le remplacement d'un député en cours de mandat	13
2.6	Pouvoirs exécutifs, législatifs et élection du Premier ministre	13
3.0	LA PLACE DES MINORITÉS ET DES FEMMES	15
4.0	LE MODE D'ADOPTION DE LA RÉFORME	17
5.0	LE VOTE CHEZ LES JEUNES	18
6.0	CONCLUSION	19
7.0	SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	20
8.0	BIBLIOGRAPHIE	22

1. Introduction

1.1 L'AGECAL et le mode de scrutin, d'hier à aujourd'hui

Avant d'entamer ce mémoire, L'AGECAL tient à rappeler son engagement de longue date dans la révision du mode de scrutin québécois. Bien sûr, notre organisation n'était pas encore née au moment des premières discussions formelles entourant une éventuelle réforme du mode de scrutin dans les années 1970. Par contre, nous étions bien présents lors des États Généraux sur la réforme des institutions démocratiques qui ont eu lieu en 2003. L'AGECAL tient également à rappeler qu'elle est toujours membre du Mouvement Démocratie Nouvelle qui milite activement depuis des années pour l'avènement d'une telle réforme.

L'attachement de L'AGECAL envers l'amélioration des institutions démocratiques et de leurs procédures provient de son attachement envers l'engagement citoyen. L'AGECAL est une organisation qui regroupe des milliers d'étudiants en son sein. Elle vit uniquement grâce à l'implication de celles et ceux qui sont les nouveaux citoyens de notre société. Ces jeunes hommes et femmes ont à cœur l'évolution de la cité et c'est la raison pour laquelle ils y prennent l'espace qui leur revient. Ce rôle suppose non seulement la défense des intérêts immédiats des étudiants collégiaux, mais également celle de valeurs et principes qui transcendent la société dans son ensemble. Le mode de scrutin étant au centre des processus politiques qui guident nos choix collectifs, conséquemment, il est du devoir de L'AGECAL de s'engager une fois de plus dans le débat qui s'engage.

1.2 Une réforme qui tarde à venir

Nous le mentionnions plus tôt, cela ne date pas d'hier que nous songeons à réformer le mode de scrutin au Québec. Déjà au début du siècle dernier, des gens réfléchissaient à d'autres formules qui pourraient être plus appropriées pour le fonctionnement de nos institutions. La création d'un ministère dédié à cette question en 1976 raviva ensuite les espoirs de ceux qui avaient voulu réformer le mode de scrutin dans les années 1960. Cette période avait pu mettre en évidence quelques exemples particulièrement fâcheux des distorsions qu'engendre notre mode de scrutin, avec l'élection d'une Union Nationale récoltant moins de voix que le parti Libéral et l'apparition d'un troisième parti, systématiquement sous-représenté jusqu'à ce que les travers de notre système favorisent finalement le Parti Québécois en 1976.

Un *Livre Vert* et un rapport de commission d'enquête¹ plus tard, rien n'avance, les gouvernements étant frileux face à ce dossier. Malheureusement, il semble que ce soit la tendance générale, ici et dans le reste du monde, que lorsqu'un parti réussit à se faire élire avec le mode de scrutin alors en place, il en oublie généralement ses revendications pour une meilleure

¹ En référence au *Livre Vert* déposé par le ministre Robert Burns en 1979 et au rapport de la Commission de la représentation électorale dirigé par Pierre F. Côté : *Pour un mode de scrutin équitable; La Proportionnelle territoriale*, déposé en 1984.

représentation des résultats électoraux. Il est rare en effet qu'un gouvernement en place tende à remettre en question les règles du jeu qui lui ont permis d'accéder au pouvoir.

Les années 1990, avec la réapparition d'un troisième parti, ont permis à l'Histoire de se répéter. Encore une fois, nous avons vu le parti ayant récolté le plus de voix se retrouver dans les bancs de l'opposition et le troisième parti systématiquement sous-représenté. Cette situation a encore une fois entraîné un regain des volontés réformatrices, tant au sein de la société civile qu'à l'intérieur des partis politiques. Malheureusement, une fois de plus, nous avons été soumis aux aléas de la partisanerie politique et la réforme espérée n'a pas eu lieu. Néanmoins, il y a peut-être une lueur d'espoir qui a pu survivre à ce moment. En effet, les États Généraux ayant été tenus peu de temps avant les dernières élections générales, le dossier de la réforme du mode de scrutin était trop présent dans l'actualité pour que les différents partis puissent se défilier. Ceci a permis à chacun d'entre eux de se compromettre sur un engagement clair de réforme au cours de leurs prochain mandat.

1.3 L'avant-projet de loi

Bien qu'imparfait, L'AGECAL estime que cet avant-projet de loi pourra permettre, à tout le moins, de faire les premiers pas nécessaires pour cesser le sur-place actuel. Une fois notre mode de scrutin modifié, le barrage psychologique sera probablement moins grand pour continuer à l'améliorer. Nous saluons donc la présente démarche. Nous tenons cependant à souligner que la présente consultation devrait permettre l'adoption de modifications substantielles et pas uniquement cosmétiques au projet qui nous est présenté. De notre côté, notre vision de ce que devrait être le nouveau mode de scrutin étant assez différent, nous souhaitons que cette vision puisse être entendue à sa juste valeur.

1.4 Le processus de consultations

Nous félicitons l'actuel gouvernement pour sa décision d'inclure dans le processus de consultation la mise sur pied d'un comité citoyen assurant une certaine neutralité politique. Cependant, nous pensons qu'il aurait été possible d'aller encore plus loin. En ce sens, l'assemblée citoyenne de la Colombie-Britannique² constitue une innovation intéressante qu'il aurait été souhaitable d'appliquer ici.

Quelle que soit l'issue de cette consultation et du projet de loi qui en résultera, L'AGECAL estime qu'il est **primordial** que la modification législative ne soit pas uniquement décidée par la majorité parlementaire. Le mode de scrutin est un enjeu trop central pour le développement politique d'une société pour laisser aux seuls politiciens la prérogative d'en décider les modalités. Nous préconisons donc la tenue d'un référendum sur le projet de loi final avant la tenue de la prochaine élection générale qui aurait valeur exécutoire.

² Pour plus d'information, visitez le site suivant : www.citizensassembly.bc.ca

2.0 La représentation proportionnelle

2.1 La tendance

Nous l'avons mentionné précédemment, cela fait très longtemps au Québec que le débat est engagé afin de déterminer si notre mode de scrutin devrait comprendre un plus grand niveau de proportionnalité. À l'échelle du globe, sont beaucoup plus nombreux les pays appliquant une forme ou une autre de proportionnelle que ceux utilisant des systèmes majoritaires. Certains répliqueront à cette affirmation qu'en nombre absolu de population, les systèmes majoritaires sont toujours au premier rang. En fait, la tendance générale semble être de laisser tomber les systèmes majoritaires pour les substituer par des modes plus proportionnels, quand il s'agit de démocraties implantées de longue date, ou de s'engager dans la voix démocratique avec un mode de scrutin proportionnel pour les autres.

Bien évidemment, ce ne sont pas des facteurs de popularité ou de mode passagère qui influent sur notre choix de prêcher pour une plus grande proportionnalité de notre mode de scrutin. Les raisons sont multiples et seront traitées au long de ce mémoire. Cependant, nous tenons d'emblée à apporter le point de vue de la jeunesse, de ceux et celles qui en arrivent à voter pour une première fois. Depuis plusieurs années, les taux de participations aux élections générales au Québec sont en chute constante. Du côté des jeunes, la tendance est encore plus alarmante. Ce n'est pas un signal très encourageant de la vitalité de notre démocratie, c'est le moins que l'on puisse dire.

Maintenant, qu'est-ce qui peut expliquer cette désaffection de la jeunesse envers notre système politique? Les raisons sont multiples, par contre, ce que nous pouvons dégager comme raisons principales sont les suivantes :

- ✦ Sentiment d'impuissance face aux résultats des élections;
- ✦ Dégoût du vote stratégique;
- ✦ Cynisme face aux révélations de scandales politiques
- ✦ Indifférence face à la chose politique
- ✦ Etc.

Évidemment, ces raisons peuvent s'articuler et se comprendre par d'autres facteurs, notamment, les distorsions importantes qui existent entre le nombre de votes et le nombre de comtés gagnés par un parti; les chances très faibles qu'ont certains partis de ne recueillir aucun siège, même avec un nombre de votes appréciable; manque de considération envers les jeunes dans la mise en place de programmes politiques, etc. Nous tenterons donc ici de proposer certains changements susceptibles d'améliorer la situation qui prévaut actuellement.

2.2 Le type de proportionnelle

2.2.1 La semi-proportionnelle compensatoire nationale

Les mesures soumises par le gouvernement introduisant des éléments de proportionnelle ne nous satisfont pas pour plusieurs raisons. Principalement, parce que le niveau de proportionnalité, de par la grandeur des districts et le ratio entre sièges de circonscription et sièges de district, nous paraissent beaucoup trop faibles. Ainsi, ce n'est généralement que le 2^e ou le 3^e parti en lisse qui pourra se mériter un siège compensatoire, ce qui écarte de facto l'ensemble des autres partis. De plus, le fait d'avoir une multitude de district comportant peu de sièges compensatoires ne permettra pas de corriger significativement les effets de distorsions engendrés par la concentration du vote. De l'autre côté, si on avait opté pour un nombre réduit de districts, on aurait ainsi créé de vastes territoires, sans appartenance commune bien établie et on aurait risqué d'antagoniser encore davantage les régions de la métropole.

L'AGECAL, après avoir réétudié la question, se prononce à nouveau pour atteindre une parité entre sièges déterminés au mode de scrutin uninominal à un tour et ceux accordés par l'introduction d'un mode de proportionnelle compensatoire. De plus, cette compensation devra se faire en comptabilisant les votes sur une base nationale, en ne découpant pas le Québec en plusieurs districts.

Pourquoi accorder une si grande importance à un degré élevé de proportionnalité? Les membres de L'AGECAL sont d'avis que notre Assemblée Nationale devrait être à même de pouvoir représenter la société québécoise dans toute sa diversité. Le système actuel a prouvé son incapacité systématique à faire place aux plus petits partis. Le Québec a rarement évolué dans un monde où se côtoyaient plus de deux partis en importance. La situation actuelle, avec la montée en force de l'ADQ, semble davantage être l'exception que la règle. Si l'apparition d'un troisième parti est une chose relativement rare dans le cadre politique québécois, l'émergence d'un quatrième parti ou plus est à toute fin pratique impossible.

L'AGECAL espère qu'il soit possible pour de plus petits partis d'être présents à l'Assemblée Nationale, non par simple caprice, mais plutôt parce qu'elle juge que notre société est pluraliste et qu'en ce sens, une plus large représentation du spectre politique québécois est nécessaire. L'incapacité de trouver un parti capable de faire porter sa voix est l'un des facteurs majeurs qui, nous croyons, tend à faire annuler son vote ou à ne tout simplement pas se déplacer pour voter.

1. L'AGECAL propose l'instauration d'un mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire global.

2. L'AGECAL propose que le 50% des députés soient élus dans leur circonscription respective et 50% soient élu par scrutin de liste.

3. L'AGECAL propose que l'attribution des sièges de liste soit faite à l'échelle nationale, en comptant le Québec comme un seul district.

2.2.2 Des gouvernements ingouvernables?

Certains avancent comme argument à l'encontre forts ratios de proportionnalité qu'ils favoriseraient l'apparition systématique de gouvernements de coalition ou de gouvernements minoritaires. Si on ne fait que regarder du côté du gouvernement fédéral ou bien de l'Inde, on peut constater que les gouvernements minoritaires ou de coalition ne sont pas l'apanage des systèmes proportionnels. Voyons maintenant quels sont les arguments qui font en sorte que certains craignent que des gouvernements de coalition ou des gouvernements minoritaires deviennent plus fréquents.

L'argument le plus souvent avancé pour maintenir en place le système majoritaire uninominal à un tour est qu'il permet d'assurer des majorités parlementaires claires. Cette situation donne généralement un avantage significatif en nombre de sièges au gagnant qui lui permet de gouverner facilement, sans craindre de votes réprobateurs qui l'obligeraient à dissoudre l'Assemblée et convoquer la population aux urnes avant le terme du mandat. Pour contrer cet argument, nous invoquerons ici deux réponses possibles. D'une part, il serait possible, en restreignant les balises en ce qui concerne ce qu'on peut qualifier de votes de confiance et d'autre part, en obligeant la tenue d'élections à date fixe. Notons au passage qu'un projet de loi en ce sens a été déposé qui permettrait la tenue d'élections à date fixe. Bien qu'il s'agisse d'un projet de loi émanant de l'opposition, L'AGECAL en appuie le principe et serait particulièrement déçue si le projet de loi 191 venait à mourir au feuillet. Il est important de mentionner également à l'égard de ce projet de loi qu'il permettrait d'éviter que la population ne soit prise en otage en quelque sorte par les stratégies électoralistes du parti au pouvoir. Ce sujet avait d'ailleurs été amplement débattu lors des derniers États Généraux où il avait emporté l'adhésion d'une majorité des participants et faisait également parti des recommandations du rapport final³.

4. L'AGECAL propose que des balises strictes soient fixées pour déterminer quel type de vote à l'Assemblée Nationale peut entraîner sa dissolution.

5. L'AGECAL propose qu'une loi soit votée par l'Assemblée Nationale déterminant la date des élections générales à dates fixes.

2.2.3 La fin des distorsions

Au-delà des arguments visant à accroître la diversité de la représentation à l'Assemblée Nationale, le deuxième grand principe qui milite en faveur d'une représentation proportionnelle significative, est l'amélioration de l'adéquation entre le nombre de vote exprimé en faveur d'un parti et le nombre de sièges récoltés. En effet, L'AGECAL juge qu'il est anormal qu'un parti

³ Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, *La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises; Rapport du Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques*, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, Québec, 2003, p.62.

doive compter sur un nombre significativement plus élevé qu'un autre afin de pouvoir faire élire un député. Voici d'ailleurs ce que le professeur Massicotte a énoncé à ce sujet :

« Comparons maintenant les élections de 1998 et de 2003. Dans chaque cas, le parti vainqueur a obtenu 76 des 125 sièges. Pour réaliser ce score, le PLQ a eu besoin d'une avance de 13 points dans le vote populaire. Le PQ en avait fait autant en 1998, mais avec un demi-point de différence dans le vote populaire – un demi-point d'arrière. »⁴

En effet, aux cours des trois dernières élections générales, on a pu observer que le PQ obtenait un avantage significatif de ce côté, ce qui justifie en bonne partie le fait qu'il ait récolté une majorité de sièges en 1998, tout en arrivant deuxième au chapitre du nombre de voix récoltées. Ce phénomène est dû en grande partie aux niveaux de concentration du vote d'un parti par rapport à un autre. Ainsi, la proportionnelle compensatoire mixte à l'échelle nationale, permettrait d'enrayer les distorsions engendrées par la concentration du vote dans certaines régions.

Enfin, il est intéressant d'observer les résultats du niveau moyen de distorsion dans plusieurs pays du globe. Ces résultats ont été compilés dans le document de travail du gouvernement⁵. Ainsi, on peut voir que les systèmes majoritaires uninominaux à un tour comme celui ayant cours ici se classent bon derniers. Le Québec récolte d'ailleurs le dernier rang, avec un niveau moyen de distorsion de 18,74 comparé à des pays comme les Pays-Bas avec 1,30 ou bien le Danemark avec 1,83. Ces distorsions sont considérables et explique en bonne partie les résultats douteux des élections de 1944, 1966 et 1998 ainsi que le biais favorable au gagnant.

2.2.4 La taille de l'Assemblée Nationale

Pour conclure ce chapitre, il serait important de mentionner ce qui devrait advenir du nombre de députés siégeant à l'Assemblée Nationale. En fait, il serait souhaitable de ne pas augmenter le nombre de députés. Par contre, cette option ferait en sorte que la taille des comtés actuels doubleraient, étant donné la parité entre le nombre de députés élus par circonscription et ceux élus par la proportionnelle. Cette situation pourrait être mal perçue dans des régions où le contact entre le député local et la population est déjà rendue difficile par la superficie des territoires couverts. D'autre part, il faudrait éviter d'accentuer les écarts entre la population des différents comtés. Ainsi, il serait envisageable de porter le nombre de comtés uninominaux au même nombre que ce qui est défini dans le découpage électoral au niveau fédéral, ce qui porterait le nombre total de députés à 150. Ce pourrait être un compromis acceptable qui permettrait d'accélérer la mise en place du nouveau système et qui correspond à la position avancée dans l'avant-projet de loi.

6. L'AGECAL propose que le nombre total de députés soit fixé à 150.

⁴ MASSICOTTE, Louis, *À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec*, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, Québec, 2004, p.109.

⁵ *Ibid*, p.109. Tiré de : LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1999, p. 160 et 162.

7. L'AGECAL propose que le découpage des circonscriptions uninominales soit le même que pour les élections fédérales.

2.3 Le seuil

Consciente que sa position risque d'entraîner potentiellement une beaucoup plus grande diversité à l'Assemblée Nationale, L'AGECAL est d'avis qu'il devrait exister un seuil au-dessous duquel les votes accordés à un parti ne seraient pas comptabilisés pour déterminer les députés élus à la proportionnelle. Cette mesure ferait en sorte qu'on puisse en venir à un compromis acceptable qui éviterait la multiplication excessive des partis politiques représentés, tout en encourageant les plus petits partis à tenter leur chance. Ce seuil ne devrait toutefois pas être trop élevé pour être en mesure de faire place à un éventail assez large. Tout chiffre avancé possède son lot d'arbitraire, cependant, nous nous risquons tout de même à en suggérer un de 3%.

Comme nous le mentionnions précédemment, L'AGECAL est d'avis que notre assemblée législative devrait être en mesure de représenter une certaine diversité de points de vue caractéristiques celle de notre société. Par contre, pour qu'un parti puisse être en mesure de gagner un siège, encore faut-il que le point de vue qu'il représente soit représentatif d'une part significative de l'électorat et non pas seulement aspirer à demeurer dans la marge éternellement. Certains pays en sont venus ainsi à imposer des seuils de représentation lorsqu'un fort niveau de proportionnalité est présent dans leur mode de scrutin. Nous croyons donc que pour compenser, d'une certaine façon, le fort niveau de proportionnalité que nous réclamons, il serait préférable d'imposer ce seuil de 3%. Évidemment, avec le projet présenté par le gouvernement, le niveau de compensation est tellement faible que d'imposer un seuil serait ridicule.

Plusieurs pays imposent un seuil pour être en mesure d'accéder au poste convoité. Si nous prenons le cas de l'Allemagne fédérale, bien qu'un seuil de 5% soit imposé, pas moins de six partis sont présents au Bundestag. À une échelle plus réduite, le lüder de Bavière qui compte 180 députés, beaucoup plus proche du Québec en nombre de sièges disponibles, compte seulement trois partis au Landtag avec un seuil de 5%. Selon le document de travail de monsieur Massicotte, ce sont 19 pays qui imposent des seuils dont les niveaux varient beaucoup d'un pays à l'autre, le plus bas étant de 0,67% en Hollande et à l'opposé, il est de 10% en Turquie⁶.

Quoi qu'il adienne à ce chapitre, il faudra observer si au fil du temps, une partie importante du vote en vient à être complètement « perdue ». Ainsi, si lors d'une élection générale, la somme des partis exclus de l'Assemblée Nationale faute d'avoir atteint le seuil en vigueur atteint des proportions importantes, il faudrait faire l'examen de ce qui ne fonctionne pas. Cette éventualité n'est pas si farfelue que certains peuvent le penser. Notons à ce chapitre l'exemple des élections russes de 1995 où 49,5% des votes exprimés sont allés à des partis n'ayant pas été en mesure de dépasser le seuil requis de 5%⁷. Il faudrait donc prévoir de faire un examen de la situation au Québec advenant l'apparition d'un problème semblable. D'une part, ce genre de situation, si elle

⁶ MASSICOTTE, Louis, *À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec*, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, Québec, 2004, p.41.

⁷ *Ibid*, p.42.

se présente, risque d'être d'ordre politique. Il s'agirait alors d'un fractionnement extrême d'un segment de l'électorat et ce serait à la classe politique en premier lieu de s'attaquer au problème. D'autre part, il pourrait s'avérer que le seuil imposé soit trop élevé, il faudrait alors être en mesure de réajuster le seuil ou de l'abolir tout simplement.

8. L'AGECAL propose qu'un seuil de 3% soit fixé pour être en mesure d'être inclus dans le calcul des sièges compensatoires.

2.4 Le bulletin de vote

2.4.1 2^e vote

Le projet du gouvernement suggère de conserver le bulletin de vote tel qu'il est utilisé actuellement. Cette mesure fait en sorte que le même bulletin serait ainsi utilisé à la fois pour indiquer la préférence pour le député de circonscription et pour le député de district. Le choix que nous faisons à L'AGECAL est d'opter pour l'introduction d'un second bulletin de vote. Nous considérons effectivement que, sans avoir des fonctions dissemblables, la représentativité du député de liste et celui de circonscription reposent sur des assises philosophiques différentes, ce qui rend utile l'emploi du deuxième vote.

Dans un premier temps, le député élu dans une circonscription l'est directement pour représenter les électeurs de ce comté devant l'Assemblée Nationale. Cette représentation peut porter en elle une filiation partisane, par contre, dans tous les cas, le député se doit de défendre avant tout les intérêts de son milieu. C'est d'ailleurs ce qui permet au député de se faire élire dans un système comme celui-ci et qui fait dire que des élections générales dans notre système actuel ne sont en fait que la somme de dizaines d'élections. Il arrive quelquefois que des citoyens aient l'impression, en dehors de leur cadre idéologique, qu'un individu est plus à même de jouer ce rôle à saveur locale. À l'opposé, il arrive également que des partisans du parti X aient le sentiment qu'un candidat « parachuté » par l'état major du parti et sans aucune attache à la région dans laquelle il tente de se faire élire ne devrait pas être élu, du moins pas dans cette circonscription. Dans ces cas, le deuxième bulletin de vote permet de clarifier les choses à ce niveau et de donner davantage de choix aux électeurs, sans pour autant qu'il ne se perde dans des procédures électorales trop complexes.

De l'autre côté, sans rentrer à nouveaux dans les détails de l'argumentaire qui légitime son rôle, le député élu selon le calcul proportionnel l'a été avant tout pour ajuster les résultats du scrutin. Dans le cadre d'un mode de compensation proportionnelle au niveau national, les sièges de compensations servent ainsi à donner une voix à ceux et celles qui ont eu le malheur de voter « du mauvais bord » dans leur circonscription. Sans avoir officiellement d'attache régionale, le député de liste n'en demeure pas moins attaché à la région dans laquelle il a pu faire campagne. Dans les faits, dans la très grande majorité des cas, les députés de liste sont avant tout des personnes qui se présentent dans une circonscription et tout laisse croire que le Québec ne fera pas exception à la règle. À ce chapitre, il serait intéressant de mentionner l'exemple allemand où, bien que la compensation soit établie au niveau national, les sièges compensatoires sont répartis en fonctions de listes régionales largement publicisées. Cette solution permettrait de compenser le manque de lien territorial tant appréhendé par certains, principalement en région périphérique.

L'expérience étrangère démontre que dans les cas où le deuxième vote a été implanté, une part importante de la population s'est prévalué du droit de partager son vote. Aux élections néo-zélandaises de 2002, ce sont 39% des électeurs qui ont partagé leur vote, ce qui est loin d'être négligeable. Certains pourraient argumenter que cette situation rend le résultat du vote particulièrement imprévisible. Nous répondrons que le principe d'une élection n'est pas de pouvoir prédire les accumulations de pluie, mais bien de donner un mandat de représentation à des candidats selon la teneur des idées qu'ils auront défendu. Nous croyons que cette option est une bonne alternative à la possibilité d'introduire des listes ouvertes.

9. L'AGECAL propose qu'il existe deux bulletins de vote, un pour élire le député de circonscription et un autre pour voter pour la liste d'un parti.

10. L'AGECAL propose que les partis politiques présentent une liste avec distribution régionale lors des élections générales.

11. Que la liste des candidats pour des élections proportionnelles soit largement publicisée.

2.4.2 La liste fermée

Trois options s'offrent à nous au niveau du type de liste que nous avons à choisir : ouvertes, fermées ou panachées. L'AGECAL recommande de s'en tenir aux listes fermées. En fait, nous considérons qu'il existe beaucoup de bien dans les autres options. Cependant, nous avons fait le choix d'améliorer le niveau de proportionnalité en proposant une compensation à l'échelle nationale.

En supposant que nous adoptions la liste ouverte dans le cadre d'une compensation globale, cela ferait en sorte que les bulletins de votes comprendraient des centaines de choix. Ceux qui favorisent le scrutin majoritaire uninominal à un tour pour sa simplicité s'en trouveraient particulièrement déconcertés! Si nous optons plutôt pour la liste panachée, le problème serait le même. Nous sommes également d'avis que pour être bien accepté par la population, le nouveau mode de scrutin ne doit pas paraître trop alambiqué. C'est pour cette raison que nous préférons donner la possibilité d'énoncer une préférence pour un candidat précis uniquement à l'intérieur des circonscriptions. Les cas sont d'ailleurs beaucoup plus rare, à travers le globe, de pays ayant opté pour l'emploi de listes ouvertes ou panachées, principalement pour cette raison.

Avec l'emploi de listes fermées, certains craignent que les dirigeants de partis politiques n'aient trop de pouvoir dans la conception des listes et qu'ils n'en profitent pour remercier quelques candidats pour bons services rendus. Cette possibilité existe, mais nous croyons que les partis devront tenir compte de la population en général lorsqu'ils voudront faire leur liste. Ceci veut dire notamment, que la proportion de gens venant des régions et de la métropole, la proportion d'hommes et de femmes ou encore celle de minorités ethno linguistiques devra faire partie des préoccupations des partis au moment de décider de la teneur des listes.

12. L'AGECAL propose l'adoption de listes fermées.

2.5 Le remplacement d'un député en cours de mandat

Assurément, en introduisant des éléments de proportionnelle dans notre mode de scrutin, la question se pose à savoir comment remplacer les députés qui pourraient partir en cours de mandat. Il y a déjà six députés qui ont remis leur démission depuis les élections générales de 2003. La question est donc moins anodine qu'on pourrait le penser. L'AGECAL est d'accord avec les dispositions des articles 458 et 459 de l'avant-projet de loi⁸ au sujet du remplacement de sièges vacants.

Dans le cas de sièges de circonscription, il devra y avoir élection partielle pour déterminer qui sera le nouveau candidat. En supposant que le mode de scrutin employé est celui que nous proposons, où il y a deux bulletins de vote, cela suppose que le député de circonscription aura été élu relativement indépendamment de son parti, ce qui suppose également qu'il faille recommencer l'exercice du vote advenant son départ. Les élections partielles sont souvent appréciées de la population – bien que leur taux de participation soit généralement moins élevé que pour les élections générales – parce qu'elles permettent d'envoyer un signal aux différents partis politiques et principalement au parti au pouvoir pour lui indiquer l'appui de la population pour la mise en place de son programme politique ou sa réprobation. Les élections partielles ne doivent toutefois pas modifier la composition de la députation compensatoire, puisque cette dernière repose sur un ordre établi au niveau national lors des élections générales.

Pour ce qui est des sièges compensatoires, il semble normal que leur substitution se fasse en choisissant le candidat disponible le plus proche sur la liste électorale du parti lors des dernières élections générales. Les candidats de liste défaits lors des élections générales auront ainsi un espoir d'accéder un jour à des fonctions parlementaires avant même le terme du mandat électoral en cours.

13. L'AGECAL propose que le remplacement d'un député de circonscription en cours de mandat se fasse par la tenue d'une élection partielle.

14. L'AGECAL propose que le remplacement d'un député de liste en cours de mandat se fasse en puisant dans la liste du parti auquel appartenait le siège devenu vacant.

2.6 Pouvoirs exécutifs, législatifs et élection du Premier ministre

Bien que la réforme du mode de scrutin proposée n'aille pas aussi loin, la Fédération croit qu'il serait bien de pouvoir élire le Premier ministre au suffrage universel. En effet, le chef du gouvernement étant le Premier citoyen, les électeurs devraient avoir le droit de choisir celui qui les représentera à l'extérieur de la province et qui donnera à la province ses orientations pour une durée de quatre ans. Aujourd'hui, les chefs de partis, qui deviennent chefs de gouvernement si

⁸ L'avant-projet de loi est disponible sur ce site : <http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca> en suivant le lien *Réforme des institutions démocratiques*

leur parti remporte une majorité de sièges aux élections, sont uniquement élus par les membres de leur parti. La Fédération juge cela anti-démocratique étant donné les pouvoirs qui lui sont conférés.

Les pouvoirs exécutifs et législatifs devraient être séparés afin de pouvoir empêcher que le Premier ministre puisse régner sur le Parlement. Ainsi, le Président ne devrait pas pouvoir proposer des projets de loi mais seulement les suggérer. En effet, il faut éviter que le Président ait des pouvoirs réservés aux membres du corps législatif.

15. Que les pouvoirs exécutifs soient séparés des pouvoirs législatifs et que le Premier ministre soit élu au suffrage universel.

3.0 La place des minorités et des femmes

Bien que le Québec figure dans le peloton de tête lorsqu'on le compare avec le reste du monde quant à la proportion de femmes présentes à son assemblée législative, il reste encore un grand pas à franchir avant d'arriver à la parité. En effet, avec 32% de députées, le Québec arrive au 13^e rang mondial quand à la représentation des femmes⁹. Nous pouvons donc nous féliciter pour la performance du Québec à ce chapitre, mais nous devons toutefois faire mieux.

Certains ont voulu argumenter en affirmant que l'introduction de la proportionnelle au Québec ferait en sorte de pouvoir atteindre tout naturellement la parité homme-femme. Bien que nous soyons en faveur de l'introduction d'éléments de proportionnalité dans notre mode de scrutin, nous ne nous faisons pas d'illusions à ce sujet. Le Québec, avec son système actuel uninominal majoritaire à un tour, a atteint des niveaux comparables sinon plus élevés de représentation des femmes que bien des pays fonctionnant avec un système comprenant des éléments de proportionnelle. Ce n'est pas nécessairement le mode de scrutin choisi qui permettra d'améliorer la députation féminine.

Dans l'avant-projet de loi déposé par le gouvernement, on propose d'augmenter ces proportions par l'introduction d'un incitatif fiscal aux partis politiques. Nous ne doutons pas de l'efficacité relative que peut avoir une telle mesure pour l'atteinte des objectifs fixés. Par contre, nous ne sommes pas d'avis que ce soit la façon appropriée de résoudre le problème. Ce que nous avons entendu chez nos membres – et ce raisonnement provient autant des femmes que des hommes –, c'est que nous voulons que nos représentants soient élus en fonctions de leurs aptitudes personnelles et de leurs capacités à diriger, plutôt qu'en fonction de leur sexe. Nous estimons par ailleurs qu'une bonification du financement accordé aux partis en fonction du nombre de députées élues ferait en sorte que l'on en vienne à considérer les femmes comme une monnaie d'échange, ce qu'elles ne souhaiteraient en aucun cas. L'AGECAL s'oppose donc à toutes mesures contraignantes et à toute forme de discrimination positive au niveau politique pour augmenter la proportion de femmes élues.

Nous croyons avant toute chose que le problème découle d'une certaine mentalité ou culture politique où les femmes ont traditionnellement occupé un rôle de moindre importance. Pour régler le problème, il faut donc agir au niveau de la culture de notre société. C'est ce qui avait été fait il y a de cela plusieurs années pour inciter les femmes à faire des études supérieures afin d'occuper une place plus importante à tous les niveaux du marché du travail. Cette politique a été en soit une réussite puisqu'aujourd'hui, pour ne donner qu'un aperçu, ce sont près de 60% des étudiantes et étudiants au 1^{er} cycle universitaire qui sont de femmes¹⁰.

En alternative à la position du gouvernement, nous proposons d'injecter les fonds qui avaient été prévus pour accroître le financement des partis politiques dans des projets d'incitation et de formation des femmes pour obtenir des postes d'élus politiques. D'une part, la sensibilisation à la question de la place des femmes en politique devrait être abordée à l'intérieur des cours

⁹ Fiche explicative du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information : *La représentation équitable des femmes à l'Assemblée Nationale*.

¹⁰ Chiffre tiré des données présents dans : MEQ, *Statistiques de l'éducation – Édition 2004*, Québec, 2004. p.114.

d'éducation à la citoyenneté. D'autre part, une partie du financement devrait être accordée à des groupes d'éducation populaire tels que le Groupe Femmes, Politique et Démocratie¹¹.

En ce qui concerne les minorités ethno linguistiques, notre critique est globalement la même que pour celle que nous avons énoncé pour les femmes. Nous sommes également d'avis que nous devons faire plus pour arriver à une juste représentation de la part des minorités ethno linguistiques. Par contre, l'avant-projet de loi ne définit même pas ce qu'est une « minorité ethnique ». La question est facile à régler du côté des femmes, mais l'est beaucoup moins pour définir ce qui est d'une « minorité ». Est-ce que les critères retenus vont porter sur la couleur de la peau? Sur la langue maternelle? Sur le pays de naissance? Est-ce qu'un canadien récemment établi au Québec est une minorité? Est-ce qu'un citoyen dont la mère est algérienne et le père est québécois est une minorité? Encore là, nous proposons plutôt de miser sur l'éducation populaire. Dans ce cas-ci, les groupes communautaires œuvrant auprès des communautés culturelles sont probablement les mieux placés pour atteindre cette partie de la population.

16. L'AGECAL s'oppose à l'instauration du principe de discrimination positive dans le cadre de postes électoraux.

17. L'AGECAL propose que les sommes allouées à l'augmentation des ratios de représentation des femmes et des minorités ethno linguistiques soit distribué à des organismes ayant comme mission d'augmenter leur représentation.

18. L'AGECAL propose que les cours d'éducation à la citoyenneté traitent du problème de la sous-représentation des femmes et des minorités ethno linguistiques.

¹¹ Pour plus d'information, voir le site Internet suivant : www.femmes-politique-et-democratie.com.

4.0 Le mode d'adoption de la réforme

Même si le Parti Libéral a été élu avec l'engagement de mettre en place la réforme du mode de scrutin, son mandat ne repose pas essentiellement sur ce thème. En fait, tous les partis présents à l'Assemblée Nationale proposent leur propre format de réforme du mode de scrutin. Le gouvernement serait alors bien mal venu de faire adopter son projet de loi en se servant de sa majorité acquise avec le mode de scrutin actuel. Un des consensus les plus forts qui s'est dégagé lors des derniers États Généraux sur la réforme des institutions démocratiques était que la réforme devrait être entérinée par la population par voie référendaire. Une réforme ainsi engagée permettra de s'éviter les critiques pouvant survenir par la suite voulant que les changements adoptés l'ont été sous des prétextes partisans.

Les institutions démocratiques et à fortiori le mode de scrutin qui permet de choisir ceux qui administrent ces institutions sont le cœur du contrat social qui nous lie en tant que société. Voilà pourquoi il est primordial qu'avant toute réforme en la matière, la population soit consultée et ait le dernier mot. Le référendum portant sur le projet de loi final devra nécessairement se tenir avant les prochaines élections générales, sinon en même temps que ces dernières et les résultats du vote devront avoir une valeur exécutoire. Nous ne voulons pas nous retrouver une fois de plus coincés dans le jeu politique des partis qui souhaitent demeurer au pouvoir en maintenant le statut quo.

19. L'AGECAL propose que la loi modifiant le mode de scrutin actuel soit entérinée par voix référendaire et que ce vote ait valeur exécutoire.

5.0 Le vote chez les jeunes

Aux dernières élections fédérales, ce sont à peine 26% des jeunes de 18 à 24 ans qui ont exercé leur droit de vote¹². Évidemment, il s'agit des élections fédérales, où traditionnellement les québécois votent moins qu'au niveau provincial. Il n'en demeure pas moins que ce chiffre est particulièrement alarmant et reflète en bonne partie le niveau de désaffection électorale chez les jeunes. Il existe une panoplie de raisons qui peuvent faire en sorte que les jeunes ne se déplacent pas aux urnes alors qu'il s'agit souvent de la première fois de le faire. La situation n'est d'ailleurs pas unique au Québec et a fait l'objet d'études un peu partout dans le monde où le même phénomène a été observé.

Du côté de L'AGECAL, nous sommes d'avis d'une part, comme le mentionnait monsieur Milner dans l'article cité précédemment, qu'il faut en premier lieu agir au niveau de l'éducation. Si nos jeunes ne votent plus, il s'agit avant toute chose d'un manque flagrant et chronique d'éducation politique de base. Les nouveaux cours d'éducatons à la citoyenneté au secondaire devront à cet égard tenir compte de cette situation et tenter d'instruire sur la structure des institutions politiques, mais également éveiller les élèves au sujet des questions politiques d'actualité. Au niveau collégial, le cours de philosophie dédié à la vie en société devrait aller plus loin que de décrire la naissance de la démocratie chez les grecs. Il faut que les jeunes qui atteignent l'âge de voter apprennent concrètement comment s'inscrire sur la liste électorale et qu'ils soient informés au sujet des différentes options électorales qui s'offrent à eux. Ce sont souvent les associations étudiantes qui jouent ce rôle, qui organisent des débats concernant des dossiers politiques d'actualité ou bien entre candidats lors d'élections. Cependant, ces activités informelles ne sont pas organisées de façon systématique et ne sont pas nécessairement accessibles à tous. Le problème ne vient pas de la compétence des associations étudiantes, mais plutôt du fait qu'il s'agit de regroupements basés sur l'implication bénévole où il faut concilier implication étudiante et études et que le temps manque souvent pour tout couvrir.

En deuxième lieu, nous tenons à souligner l'introduction dans l'avant-projet de loi d'une mesure facilitant le vote des étudiants, en leur permettant de voter par correspondance. Nous croyons qu'il s'agit d'une mesure qui risque de favoriser l'expression du vote étudiant. Nous notons également que des commissions itinérantes permettront de faciliter la révision de la liste électorale. À ce niveau, nous tenons à spécifier qu'il serait primordial que ces commissions soient présentes dans les établissements collégiaux et universitaires afin de rejoindre une majorité de jeunes.

20. L'AGECAL propose que les cours d'éducation à la citoyenneté et les cours de philosophie servent davantage à inciter les jeunes à la participation électorale.

21. L'AGECAL propose que les commissions itinérantes de révision de la liste électorale passent par les cégeps et les universités.

¹² MILNER, Henry, *Un défi pour les sociétés modernes - Défaillantes, nos connaissances politiques? Le bas niveau des compétences civiques au Québec inquiète*, Le Devoir, 12 mars 2004.

6.0 Conclusion

En conclusion, nous aimerions simplement ajouter qu'une réforme du mode de scrutin ne peut pas tout régler dans les problèmes que peut vivre notre démocratie. En fait, aucun système démocratique n'est parfait. Ce que nous tenons à dire cependant, c'est que la plupart des changements que nous proposons semblent faire consensus au sein de la société québécoise depuis nombre d'années. En fin de compte, ce n'est pas un système miracle que nous souhaitons mettre sur pied, mais bien un système à notre image, adapté à notre réalité. L'essentiel est de respecter certains principes de base comme celui d'une représentation juste et équitable pour chaque citoyen.

Cela fait maintenant plus de trois décennies que le sujet est à l'agenda parlementaire au Québec. Les réformes qui trainent en longueur ou qui ne viennent jamais, les rapports tablettés les uns après les autres, c'est cela qui fait le plus de torts à notre démocratie et qui alimente le cynisme. Nous ne souhaitons pas que le débat soit clos à jamais à ce sujet, par contre, nous n'accepterons pas que le dossier de la réforme soit remis aux Calendes grecques une fois de trop.

7.0 Sommaire des recommandations

1. L'AGECAL propose l'instauration d'un mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire global.
2. L'AGECAL propose que le 50% des députés soient élus dans leur circonscription respective et 50% soient élu par scrutin de liste.
3. L'AGECAL propose que l'attribution des sièges de liste soit faite à l'échelle nationale, en comptant le Québec comme un seul district.
4. L'AGECAL propose que des balises strictes soient fixées pour déterminer quel type de vote à l'Assemblée Nationale peut entraîner sa dissolution.
5. L'AGECAL propose qu'une loi soit votée par l'Assemblée Nationale déterminant la date des élections générales à dates fixes.
6. L'AGECAL propose que le nombre total de députés soit fixé à 150.
7. L'AGECAL propose que le découpage des circonscriptions uninominales soit le même que pour les élections fédérales.
8. L'AGECAL propose qu'un seuil de 3% soit fixé pour être en mesure d'être inclus dans le calcul des sièges compensatoires.
9. L'AGECAL propose qu'il existe deux bulletins de vote, un pour élire le député de circonscription et un autre pour voter pour la liste d'un parti.
10. L'AGECAL propose que les partis politiques présentent une liste avec distribution régionale lors des élections générales.
11. Que la liste des candidats pour des élections proportionnelles soit largement publicisée.
12. L'AGECAL propose l'adoption de listes fermées.
13. L'AGECAL propose que le remplacement d'un député de circonscription en cours de mandat se fasse par la tenue d'une élection partielle.
14. L'AGECAL propose que le remplacement d'un député de liste en cours de mandat se fasse en puisant dans la liste du parti auquel appartenait le siège devenu vacant.
15. Que les pouvoirs exécutifs soient séparés des pouvoirs législatifs et que le Premier ministre soit élu au suffrage universel.

16. L'AGECAL s'oppose à l'instauration du principe de discrimination positive dans le cadre de postes électoraux.
17. L'AGECAL propose que les sommes allouées à l'augmentation des ratios de représentation des femmes et des minorités ethnoлингuistiques soit distribué à des organismes ayant comme mission d'augmenter leur représentation.
18. L'AGECAL propose que les cours d'éducation à la citoyenneté traitent du problème de la sous-représentation des femmes et des minorités ethnoлингuistiques.
19. L'AGECAL propose que la loi modifiant le mode de scrutin actuel soit entérinée par voix référendaire et que ce vote ait valeur exécutoire.
20. L'AGECAL propose que les cours d'éducation à la citoyenneté et les cours de philosophie servent davantage à inciter les jeunes à la participation électorale.
21. L'AGECAL propose que les commissions itinérantes de révision de la liste électorale passent par les cégeps et les universités.

8.0 Bibliographie

BURNS, Robert, *Un citoyen, un vote : Livre vert sur la réforme du mode de scrutin*, Secrétariat à la réforme parlementaire, Québec, 1979, 116 pages.

Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, *La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises; Rapport du Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques*, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, Québec, 2003, 88 pages.

Commission de la représentation électorale du Québec, *Pour un mode de scrutin équitable : la proportionnelle territoriale*, Commission de la représentation électorale du Québec, Québec, 1984, 199 pages.

LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1999, p. 160 et 162

MASSICOTTE, Louis, *À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec*, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, Québec, 2004, 140 pages.

MEQ, *Statistiques de l'éducation – Édition 2004*, MEQ, Québec, 2004. 162 pages.

MILNER, Henry, *Un défi pour les sociétés modernes - Défaillantes, nos connaissances politiques? Le bas niveau des compétences civiques au Québec inquiète*, Le Devoir, 12 mars 2004.

Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information : *La représentation équitable des femmes à l'Assemblée Nationale*, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, Québec, 2004, 2 pages.