
La Commission spéciale sur la Loi électorale et la réforme du mode de scrutin au Québec

par Charlotte L'Écuyer, MAN et Martin Lemay, MAN

Au Québec, les discussions sur l'opportunité de modifier le mode de scrutin ne sont pas nouvelles. Elles refont surface dans l'actualité politique de façon récurrente depuis près de 40 ans et elles ont déjà mené à des propositions de réforme, dont la plus récente a été au cœur des travaux de la Commission spéciale sur la Loi électorale, qui a terminé ses activités le printemps 2006. Cette article vous donne un bref aperçu de l'histoire récente de la réforme du mode de scrutin au Québec et de vous résumer le contenu de l'avant-projet de loi sur la Loi électorale déposé en 2004. Je céderai ensuite la parole à ma/mon collègue, qui vous présentera les principales conclusions des rapports déposés à la suite des consultations tenues dans le cadre de cette Commission spéciale.



La réforme du mode de scrutin et la représentation proportionnelle ont au Québec leurs défenseurs et leurs adversaires. Les partisans d'une réforme estiment que le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour (que vousappelez plus succinctement en anglais le *First-Past-the-Post*) est injuste et peu représentatif du choix réel des électeurs. Ils soulignent à cet égard certaines «distorsions» entre le pourcentage de votes exprimés pour un parti politique et le nombre de sièges que ce parti obtient à l'Assemblée nationale. Tous les partis ayant actuellement des sièges à l'Assemblée ont, à un moment de leur histoire, subi les effets de ces distorsions, dont une manifestation est de permettre, par exemple, au parti arrivé deuxième en pourcentage du vote populaire de former le

gouvernement, ce qui s'est produit à deux reprises au Québec depuis les années 1960.

Quant à ceux qui s'opposent à une telle réforme, ils considèrent entre autres que le système actuel, en favorisant la formation de gouvernements majoritaires, assure une meilleure stabilité parlementaire et gouvernementale et que, pour cette raison, l'écart entre le pourcentage de votes recueillis et le nombre de sièges attribués aux partis politiques est un inconvénient mineur du mode majoritaire uninominal. Rappelons qu'il n'y a jamais eu, dans l'histoire du Québec moderne, de gouvernement minoritaire.



Il reste que les insatisfactions à propos du mode de scrutin actuel au Québec ont alimenté, depuis des décennies, la réflexion et les débats parmi les experts, les parlementaires et le public intéressé. Les discussions ont débouché sur des propositions concrètes dès le tournant des années 1980. Ainsi, en 1984, la Commission de la représentation électorale (un organisme qui dépend du Directeur général des élections du Québec) déposait un rapport recommandant de remplacer le mode de scrutin uninominal à un tour par un mode de scrutin qui permettrait d'élire l'ensemble des députés à la proportionnelle.

Charlotte L'Écuyer est la députée du Pontiac et Martin Lemay est le député de Sainte-Marie-Saint-Jacques à l'Assemblée nationale du Québec. Voici une version révisée d'une communication qu'ils ont faites lors de la 44^e Conférence de la Région du Canada de l'Association parlementaire du Commonwealth, qui a eu lieu à Gatineau en juillet 2006.

Le projet fut mis en suspens, mais la question de la réforme du mode de scrutin réapparut à la fin des années 1990, à la faveur, notamment, de la mobilisation de groupes de citoyens autour de cette question. De plus, deux initiatives parallèles de consultation publique ont contribué à relancer cet enjeu : l'une parlementaire et l'autre gouvernementale. La première est un mandat d'initiative de la Commission permanente des institutions de l'Assemblée nationale en 2002-2003, qui permit d'entendre des experts universitaires se prononcer pour l'adoption d'une mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec. La seconde culmina avec l'organisation des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques, tenus à Québec en février 2003. Le rapport déposé à la suite de ces états généraux recommanda l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel régional, inspiré des projets de réforme proposés au tournant des années 1980.

Le gouvernement élu en avril 2003 a aussi manifesté son intérêt pour cette question et, lors du discours d'ouverture de la session parlementaire quelques semaines plus tard, le premier ministre Charest annonçait l'intention de son gouvernement de réformer le mode de scrutin en cours de mandat. Tout cela nous mène à la proposition d'un nouveau mode de scrutin qui est au centre d'un avant-projet de loi et des travaux de la Commission spéciale sur la *Loi électorale*.

L'avant-projet de loi remplaçant la *Loi électorale*

En décembre 2004 que M. Jacques Dupuis, alors ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, déposait à l'Assemblée nationale l'avant-projet de loi modifiant la *Loi électorale du Québec*. Cet avant-projet de loi vise principalement l'adoption d'un nouveau mode de scrutin, de type proportionnel mixte avec compensation régionale, qui remplacerait l'actuel scrutin majoritaire uninominal à un tour. En février 2005, à la faveur d'un remaniement ministériel, M. Benoît Pelletier a pris la responsabilité de ce dossier pour le gouvernement.

Avec cet avant-projet de loi, c'est vers une proposition précise d'un nouveau mode de scrutin faite par le gouvernement actuel que la discussion s'est orientée. Les réactions n'ont pas tardé. Certains se sont déclarés insatisfaits du modèle proposé. D'autres, au-delà du modèle proposé, ont salué un « moment historique » : c'est, en effet, la première fois qu'une proposition pour un nouveau mode de scrutin au Québec s'avance aussi près d'un processus législatif.

Le document est volumineux, comptant pas moins de 711 articles.

Pièce maîtresse de ce projet de texte législatif, le nouveau mode de scrutin mis de l'avant est de type proportionnel mixte, comme il en existe par exemple, avec des caractéristiques différentes selon les pays, en Allemagne, en Nouvelle-Zélande et en Écosse.

Dans le modèle soumis à la réflexion par le gouvernement, l'Assemblée nationale compterait sensiblement le même nombre de sièges qu'actuellement, mais 60 % des députés seraient élus directement dans des circonscriptions uninominales (soit 77 sièges sur 127) et 40 % des sièges (soit 50 sièges) seraient attribués aux partis selon leur pourcentage de votes, en tenant compte du nombre de sièges qu'ils ont obtenu dans les circonscriptions.

La compensation proportionnelle se ferait sur le plan régional : la distribution des sièges de liste se ferait sur la base de régions électorales appelées « districts ». Chaque district aurait habituellement deux sièges de compensation.

Chaque électeur aurait un seul vote, comme dans le système actuel. Il voterait directement pour un candidat dans sa circonscription. Ce vote servirait aussi au calcul de la compensation afin d'élire les députés dits « de district ».

Les concepteurs de cette proposition estiment que ce dispositif permettrait de corriger les « distorsions » qu'entraîne le vote traditionnel dans des circonscriptions uninominales.

Il faut noter que cet avant-projet de loi touche plusieurs autres aspects du système électoral québécois. En effet, le document énonce également des mesures financières incitatives afin de favoriser l'atteinte d'une meilleure représentativité des femmes et des minorités ethnoculturelles à l'Assemblée nationale. Ces mesures comprennent la majoration de l'allocation annuelle versée à un parti politique et le remboursement accru des dépenses électorales. Pour les femmes, ces moyens se présentent en deux volets :

- les partis verraient leur allocation annuelle majorée lorsqu'ils présentent une proportion significative de candidates;
- les candidates ayant obtenu au moins 15 % des suffrages dans leur circonscription verraient le remboursement de leurs dépenses électorales majoré.

Les mesures proposées visant l'amélioration de la place des minorités ethnoculturelles à l'Assemblée nationale sont du même ordre que celles concernant la représentation des femmes. Elles visent donc en quelque sorte à récompenser les partis qui présenteraient une proportion significative de candidats appartenant à des minorités ethnoculturelles et à dédommager les candidats issus de ces communautés ayant obtenu au moins 15 % des suffrages dans leur circonscription.

En plus d'un nouveau mode de scrutin et de mesures visant l'augmentation de la députation féminine et identifiée à des minorités ethnoculturelles, l'avant-projet de loi propose des mesures visant à favoriser l'exercice du droit de vote. Mentionnons notamment :

- l'allongement de la période de révision de la liste électorale;

- la possibilité pour l'électeur de voter aux bureaux du directeur de scrutin de sa circonscription tout au long de la période électorale;
- le vote par correspondance accessible à tous les électeurs domiciliés au Québec;
- et une plus grande accessibilité au vote par anticipation, en prolongeant par exemple les heures où ce vote est possible et en créant des bureaux de vote itinérants.

La Commission spéciale sur la *Loi électorale*

La Commission spéciale sur la Loi électorale (CSLE) a été créée par l'Assemblée nationale en juin 2005 afin d'étudier cet avant-projet de loi et diverses questions associées aux élections et aux institutions démocratiques au Québec.

La CSLE était composée de neuf députés, soit cinq du groupe parlementaire formant le gouvernement (incluant le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques), trois du groupe parlementaire formant l'opposition officielle et un député indépendant.

La Commission a innové en formant un comité citoyen pour l'assister de façon non partisane et sur une base consultative. Ce comité était composé de quatre hommes et de quatre femmes de groupes d'âge différents et provenant de diverses régions du Québec. Ces huit personnes furent désignées par un tirage au sort parmi plus de 2 400 candidatures et elles ont accompagné la Commission tout au long de ses travaux. Ainsi, elles ont participé aux consultations publiques avec les parlementaires et elles ont soumis à la Commission un rapport faisant état de leurs observations, conclusions et recommandations.

La Commission a invité la population à participer à ses travaux en publiant de nombreux avis dans les journaux. Elle a aussi distribué dans les 3 340 000 foyers du Québec un dépliant d'information et elle a publié un cahier d'information, un formulaire de consultation et un questionnaire de réflexion.

À la lumière de la participation exceptionnelle des Québécoises et des Québécois à cette vaste consultation, nul ne pourra affirmer que les citoyens ne s'intéressent pas aux questions électorales. L'intérêt soulevé par cette Commission a en effet dépassé toutes les attentes, comme en témoignent les données suivantes :

- 374 mémoires ont été transmis lors de la consultation générale;
- 1747 personnes ont participé à la consultation en ligne;
- 6200 copies papier du cahier d'information ont été transmises en français ou en anglais aux citoyens qui en ont fait la demande;

- 379 personnes et organismes ont été entendus lors des auditions publiques, à l'Assemblée nationale et à travers le Québec;
- et 21 experts et représentants des partis politiques ont été entendus lors des consultations particulières. Ces experts provenaient pour la plupart d'institutions universitaires québécoises, mais la Commission a également invité des spécialistes en provenance de l'Ontario, de l'Alberta et des États-Unis.

Les experts et les représentants des partis ont présenté leur réflexion en novembre 2005, alors que les auditions publiques en consultation générale se sont déroulées entre les mois de janvier et mars 2006, dans 16 villes du Québec. Cette tournée ainsi que la participation importante et enthousiaste de la population montrent, sans équivoque, que les citoyens du Québec se sentent interpellés par l'état de leur démocratie.

Cette tournée de grande envergure ainsi que les représentations des experts ont démontré aux parlementaires la pertinence de procéder à une réforme du mode de scrutin. Elles ont démontré aussi que les questions qui restaient en suspens sont essentiellement des questions de calendrier et de modalités.

L'expérience d'une telle commission a été l'occasion pour les membres de mieux comprendre le Québec contemporain dans toutes ses réalités. Par exemple, parcourir les régions du Québec (qui est un territoire si vaste et si inégalement peuplé) a permis de constater très clairement que l'importance d'avoir un accès facile à un député pour les citoyens des régions non urbaines n'était pas une vue de l'esprit. Enfin, cette tournée a offert aux membres de la Commission la possibilité de vivre une expérience qui va au-delà des enjeux reliés à la Loi électorale.

Il faut d'autre part souligner que, malgré la teneur hautement politique du sujet, les discussions qui ont eu lieu durant les travaux de la Commission ont été à la fois franches et respectueuses des différentes allégeances politiques. Le climat général a favorisé le dialogue et la recherche d'un consensus, ce qui est tout à l'honneur des députés ayant travaillé à ces travaux.

Le rapport du comité citoyen

Toutes ces discussions ont alimenté la réflexion des parlementaires et des membres du comité citoyen, qui n'ont pas tardé à présenter leurs réflexions et leurs recommandations. Le rapport de la Commission et celui des membres du comité citoyen ont été déposés le printemps dernier.

Arriver à faire la synthèse de tous ces débats et à en tirer rapidement une analyse et une proposition était un défi de taille, que les membres du comité citoyen ont relevé de façon remarquable. Le 21 avril 2006, les six membres majoritaires du comité citoyen déposaient un rapport couvrant l'ensemble des

questions soulevées dans l'avant-projet de loi et plusieurs autres sujets discutés lors des consultations de la Commission spéciale.

Dans ce rapport majoritaire, le comité appuie un mode de scrutin mixte compensatoire, mais n'adhère pas à la proposition de l'avant-projet de loi. À la différence de la proposition du gouvernement, leur recommandation aurait notamment comme attributs :

- une compensation nationale (c'est-à-dire à l'échelle de l'ensemble du Québec plutôt que de districts régionaux);
- un seuil national de 5 % des votes recueillis pour qu'un parti politique puisse participer à la distribution de sièges à la proportionnelle;
- après le calcul de la compensation nationale, une distribution des sièges à la proportionnelle à partir de listes régionales;
- la possibilité d'exprimer deux votes distincts.

Ces éléments ne représentent qu'une part bien mince du contenu du rapport du comité citoyen. La production de ce rapport représente un véritable tour de force : dans des délais très serrés, le comité a présenté un rapport substantiel, complet et comprenant plusieurs idées originales qui témoignent d'un effort sérieux d'analyse et de synthèse des divers témoignages. Ainsi, les observations du comité touchent également aux modalités d'exercice du droit de vote et à des enjeux comme les gouvernements de coalition, la représentation des femmes et des groupes minoritaires, la participation politique des jeunes, le vote électronique et le financement des dépenses électorales.

La Commission ne peut que tirer un bilan positif de la participation à ses travaux de ces hommes et de ces femmes de tous les milieux et de toutes les générations qui ont accepté de consacrer plusieurs semaines de leur vie, loin de leur famille, de leur travail et de leurs activités habituelles, pour contribuer à faire progresser de façon probante la réflexion sur nos institutions démocratiques. Les membres de la Commission ont beaucoup apprécié l'engagement et la détermination de toutes ces personnes. Ils ont apprécié les échanges qu'ils ont eus avec eux et leurs interventions toujours inspirées. De plus, les conclusions de leur rapport ont offert un éclairage fort utile à la réflexion des parlementaires, un éclairage qui n'a pas été ignoré lors de la rédaction du rapport final de la Commission.

D'un autre côté, l'expérience fut sans nul doute enrichissante pour ces citoyens qui ont pu notamment vivre de près l'un des aspects les plus exigeants et peut-être les moins connus du rôle de député, soit le travail en commission parlementaire.

L'avenir de notre démocratie repose, entre autres, sur une participation accrue des électeurs au processus décisionnel et sur un rapprochement entre l'institution parlementaire et les

citoyens. Plusieurs avenues s'offrent à nos parlements en ce sens. Chose certaine, cette expérience inédite et fort originale de création d'un comité de citoyens accompagnant les parlementaires dans leurs travaux mériterait sans doute d'être répétée.

Le rapport de la Commission

Pour leur part, les députés membres de la Commission ont publié leur rapport final le printemps dernier, en deux volets. Le 25 avril, ils ont présenté la première tranche du rapport, portant sur les questions relatives à l'exercice du droit de vote et adoptée à l'unanimité. Le 31 mai, ils ont déposé la seconde partie, concernant le mode de scrutin et la représentation des femmes et des minorités ethnoculturelles.

Dans la première partie du rapport, les députés recommandent notamment l'adoption de mesures destinées à faciliter le processus de révision de la liste électorale et à rendre plus accessible le vote par anticipation.

Le 11 mai, le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, M. Benoît Pelletier, a présenté le projet de loi 22 modifiant la *Loi électorale pour favoriser l'exercice du droit de vote*. Ce projet de loi a été adopté le 14 juin, à l'unanimité.

Dans la deuxième partie du rapport, les députés recommandent que le mode de scrutin « soit réformé et modernisé », tout en adoptant une position prudente. Ainsi, ils s'entendent pour demander qu'un nouveau mode de scrutin « prenne davantage en considération la pluralité des expressions politiques » et « tende vers l'application du principe de l'égalité des voix ». Les députés soulignent également la nécessité que ce nouveau système « respecte la représentativité des régions ». De plus, à la lumière des nombreuses suggestions formulées lors de la consultation, ils prennent une certaine distance par rapport à la proposition de mode de scrutin de l'avant-projet de loi, estimant que les modalités de cette proposition ne doivent pas être « intégralement retenues ».

En outre, les membres de la Commission réitèrent leur allégeance au parlementarisme britannique. Ils manifestent ainsi leur attachement « au passé institutionnel de notre système parlementaire » et souhaitent qu'un nouveau mode de scrutin « en conserve les éléments positifs ». En ce sens, ils veulent qu'un nouveau système « soit pensé dans l'optique du maintien de la continuité et de la stabilité gouvernementale » et que toute proposition de changement « conserve un système de circonscriptions et introduise des éléments de proportionnelle ». Ces propositions vont donc dans le sens d'un mode mixte compensatoire, dont les caractéristiques différeraient toutefois du modèle décrit dans l'avant-projet de loi.

Les députés se prononcent également sur le nombre de sièges au Parlement québécois. Ainsi, ils suggèrent de

« considérer la possibilité d'une augmentation justifiée du nombre de députés à l'Assemblée nationale pour respecter le poids politique des régions et le principe de l'égalité des votes ». Il faut en effet être conscient du fait que, dans un système mixte compensatoire, la recherche d'une répartition proportionnelle des sièges peut parfois nécessiter que le nombre de sièges soit ajusté, et c'est ce dont les députés prennent acte.

Quant aux mesures visant les femmes et les minorités, la Commission spéciale demande le maintien de « l'engagement envers l'égalité de la représentation des femmes à l'Assemblée nationale » et de « l'engagement envers l'équité de la représentation des minorités ethnoculturelles ». De plus, si le gouvernement devait mettre en place de telles mesures, la Commission recommande « que tous les calculs de mesures incitatives se fassent sur la base des élus » plutôt que sur la base des candidats. La Commission va ici dans le même sens que le comité citoyen.

D'autre part, les membres de la Commission, comme le comité citoyen, ont souligné la difficulté de définir le concept de minorité ethnoculturelle et, partant, d'appliquer des mesures incitatives visant la représentation des membres des minorités à l'Assemblée nationale. L'identification à une communauté culturelle doit-elle se faire sur une base volontaire? Doit-on prendre en compte des critères linguistiques? Doit-on se limiter aux minorités dites « visibles » et aux immigrants de première génération?

Néanmoins, les membres de la Commission sont d'avis que l'objectif de l'avant-projet de loi d'assurer une meilleure représentation des minorités doit être poursuivi.

Conclusion

Est-ce le Québec qui, au XXI^e siècle, adoptera le premier une réforme du mode de scrutin au Canada? On en saura plus dans quelques mois et le débat est loin d'être clos. Les parlementaires québécois ont en tout cas démontré un vif intérêt pour la question et, au-delà des considérations

partisanes, ils ont démontré beaucoup d'ouverture aux points de vue de leurs concitoyens sur cette question.

Du reste, à travers toutes les propositions discutées chez nous depuis plus de trente ans, plusieurs constats demeurent, plus particulièrement la nécessité d'associer d'éventuelles élections à la proportionnelle à la prise en compte des différentes réalités régionales du Québec. Si l'expérience sans précédent de la Commission spéciale sur la Loi électorale doit mener à une réforme du mode de scrutin, il semble en tout cas qu'un système mixte compensatoire, que ce soit où non selon les modalités proposées dans l'avant-projet de loi, soit une voie à considérer sérieusement dans le contexte québécois. C'est du moins la tendance qui apparaît se dégager des nombreuses interventions entendues par les membres de la Commission et par le comité citoyen.

Dans le choix d'un mode de scrutin, les critères fondamentaux sur lesquels s'entendent aussi bien le comité citoyen, les députés membres de la Commission que la plupart des personnes et groupes qui ont été entendus semblent être d'associer une meilleure représentativité des choix des électeurs à une juste représentation des différentes régions du Québec, ainsi que le maintien d'un lien privilégié entre le député et ses commettants. Tous souhaitent que le Québec ajuste son système électoral aux réalités du XXI^e siècle, sans pour autant négliger les avantages du régime politique qui est celui du Québec depuis plus de 200 ans.

Le Québec a déjà montré dans le passé qu'il pouvait contribuer à la définition de nouvelles normes en matière d'institutions démocratiques, en adoptant notamment une législation novatrice sur le financement électoral sous le gouvernement de René Lévesque. L'actuel ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, M. Benoît Pelletier, a déclaré qu'il présenterait un projet de loi cet automne sur le mode de scrutin et sur les mesures destinées à améliorer la représentation des femmes et des minorités ethnoculturelles. Il ne fait pas de doute que ce texte législatif suscitera un vif intérêt de la part de tous les citoyens qui suivent au Canada l'évolution des projets de réforme des institutions démocratiques.