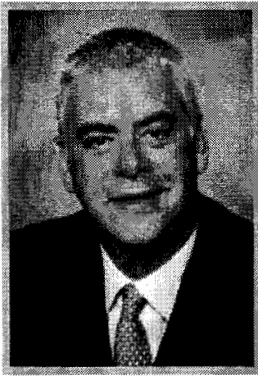

Réforme des institutions démocratiques : un projet en trois axes

par Jacques P. Dupuis, membre de l'Assemblée nationale

Le présent article examine les tentatives récentes de réforme du système électoral du Québec et les projets du nouveau gouvernement élu en 2003.



Le débat portant sur la révision du mode de scrutin n'est pas nouveau. Rappelez-vous qu'à l'élection de 1966, le parti de la défunte Union nationale avait remporté une majorité de sièges malgré le fait que le Parti libéral de Jean Lesage ait obtenu une pluralité de votes. Cette situation était en fait une réédition de ce qui s'était déjà produit à l'élection de 1944. Dès lors, le débat s'était rapidement

porté sur la nécessité de corriger les distorsions produites par la carte électorale, d'une part, et sur la possibilité de modifier le mode de scrutin, d'autre part. Élu en 1970, le gouvernement du regretté Robert Bourassa s'est attaqué rapidement à la refonte de la carte électorale. Cette refonte réalisée par le gouvernement libéral de l'époque demeure la plus substantielle à avoir été adoptée. Cependant, sur la question proprement dite du système électoral, M. Bourassa, dès la course au leadership de 1970, avait fait connaître son opposition à une révision du mode de scrutin en faveur d'un vote proportionnel. Il croyait fermement que le mode de scrutin que nous connaissons, l'uninominal à un tour, permettait de former un gouvernement disposant à tout coup d'une majorité parlementaire suffisante pour gouverner avec

assurance et légitimité et qu'il s'agissait là de la vertu principale de notre processus électoral.

Il conserva cette vision du système électoral tout au long de sa carrière. Je crois qu'elle reflétait alors l'opinion majoritaire de la population. Le gouvernement du Parti Québécois s'est, à son tour, montré intéressé à modifier le mode de scrutin. Ainsi, à la fin des années 70, il publiait un livre vert sous la responsabilité du ministre d'alors, Robert Burns.

Devant les résistances, en particulier celle des élus, tant ceux du parti ministériel, d'ailleurs, que celle de l'opposition libérale, le gouvernement renonça à son projet initial et confia à la Commission de la représentation électorale le mandat de réaliser des consultations et de proposer aux élus un nouveau projet. Le modèle de scrutin proportionnel régional alors mis de l'avant n'emporta l'adhésion ni des experts ni des élus – notamment en ce qui concerne ces derniers – parce que l'une de ses conséquences était de rompre le lien direct qui existe entre l'électeur et son député, valeur qui nous paraît avoir encore son mérite aujourd'hui. De plus, la consultation conduite à l'époque n'a pas permis de dégager un véritable appui de la population.

L'élection récente de 1998, nouvelle réédition de celles de 1944 et de 1966, où les libéraux ne purent obtenir une majorité de sièges malgré qu'ils aient remporté la pluralité des votes, combinée au fait que le résultat produisit également une sous-représentation du tiers parti, l'Action démocratique du Québec, contribua à raviver l'intérêt pour la question de la révision du mode de scrutin. Cette fois cependant, la question trouva un écho non seulement au sein des milieux politiques et universitaires, mais également dans la société civile. Sous l'impulsion, entre autres, du Mouvement pour une démocratie nouvelle, la question est demeurée au programme politique de tous les partis. Cet organisme rallie des citoyens de tous les milieux autour de l'idée maîtresse qui consiste à proposer de

Jacques P. Dupuis est Leader parlementaire du gouvernement et Ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques et Ministre responsable de la région des Laurentides et de la région de Lanaudière. Ceci est une version révisée d'un allocution prononcé à Montréal le 10 septembre 2003 devant l'Institut de recherche en politiques publiques.

modifier le mode de scrutin afin que la composition de l'Assemblée nationale reflète avec plus de justesse la volonté exprimée par les électeurs et qu'ainsi, le gouvernement qui en émane corresponde plus justement au vote exprimé. Il s'agit donc d'un changement marqué de l'opinion publique par rapport aux années 70 et 80.

Outre les initiatives du Mouvement pour une démocratie nouvelle, je tiens à mentionner les débats au sein des partis politiques, la consultation partielle de la Commission des institutions sur la révision du mode de scrutin, le document de réflexion de mon prédécesseur sous l'ancien gouvernement, Jean-Pierre Charbonneau, et la tenue des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques. Toutes ces réalisations permettent aujourd'hui au gouvernement de prendre acte d'une volonté réelle de changement et de baliser les orientations qu'il entend mettre de l'avant dans le cadre du projet de réforme des institutions que le premier ministre a annoncé pour la session du printemps 2004.

Le gouvernement dispose donc de la légitimité nécessaire pour faire progresser le débat, sans toutefois reprendre le tout à zéro, mais en le redéfinissant en fonction des objectifs qui reflètent à la fois ses priorités et sa philosophie d'action. Le projet que nous proposerons et soumettrons à la consultation publique sera, avant tout, pertinent et tiendra compte de nos traditions politiques. Ce sera un projet réaliste et réalisable, la marque de commerce de notre gouvernement.

De manière très concrète, afin de préciser le projet qui est en processus d'élaboration, au sujet duquel nous avons commencé à mener des consultations et qui sera déposé à la session du printemps pour consultation publique, nous devons répondre à trois questions.

Pourquoi modifier nos institutions démocratiques?

En effet, d'une part, les fondements de notre démocratie sont solides et éprouvés : les électeurs peuvent être membres ou non de partis politiques. S'ils souhaitent militer dans un parti politique, quel qu'il soit, ils peuvent le faire sans craindre pour leur sécurité ou celle de leurs proches. Les députés peuvent exercer leur mandat sans craindre d'être victimes d'influences indues. D'autre part, la presse dispose de toute la latitude possible pour scruter l'action du gouvernement et des politiciens. Elle joue un rôle essentiel dans l'information des électeurs et contribue à la santé de la démocratie.

Plusieurs sociétés peuvent donc nous envier ce bilan. Pourquoi, alors, ce débat sur la nécessité d'une réforme des institutions démocratiques et, en particulier, d'une révision du mode de scrutin? Je retiens deux éléments.

Dans un premier temps, comme je l'évoquais précédemment, on peut penser que les électeurs en particulier, sinon la population en général, accordent plus d'importance que par le passé à l'adéquation entre leurs votes et l'élection des députés à l'Assemblée nationale. On ne semble plus se

satisfaire de choisir un gouvernement en sachant que le mode de scrutin lui donnera une majorité substantielle. On souhaite que l'Assemblée nationale reflète avec plus de justesse la diversité des opinions politiques.

Dans ce contexte, le mode de scrutin actuel souffre de lacunes certaines. Il tend à surreprésenter le parti politique qui remporte les élections. Il tend à sous-représenter les tiers partis. Dans certaines régions, il favorise, souvent et pour de longues périodes, la prédominance d'un parti politique à l'exclusion de tout autre. Il permet qu'un parti puisse faire élire une majorité de députés alors qu'il n'a pas obtenu la pluralité des votes. Cette situation s'est produite à trois occasions, au détriment de notre parti, et s'il y avait besoin de trouver une motivation supplémentaire pour agir, nous la trouverions là!

Au surplus, toute cette situation que je viens de décrire n'est pas étrangère, à mon avis, au fait que nous constatons malheureusement une évidente désaffection de la population vis-à-vis de la politique en général et des politiciens en particulier.

Avons-nous encore le sentiment que notre vote compte? En fait, a contrario, si l'on croit que les élections ont surtout pour but de donner un gouvernement avec une forte majorité, indépendamment de l'équité de la représentation, il n'y rien à changer dans le système actuel.

Dans l'ensemble, on peut affirmer que nos institutions se portent bien. Nous avons le privilège de vivre dans l'une des démocraties modernes les mieux établies. Les élections ont lieu tel que le prévoit la constitution. Elles se tiennent dans un contexte de respect des partis et des opinions. Le directeur général des élections, en toute neutralité, contrôle le processus électoral et encadre le financement des partis politiques. Au surplus, les élections ont permis, depuis plusieurs décennies, que des partis dont les philosophies étaient opposées soient successivement portés au pouvoir.

Cependant, si l'on croit que l'Assemblée nationale doit aussi, dans toute la mesure du possible, être composée de manière à mieux refléter le choix des électeurs, des changements s'imposent. Cette opinion semble maintenant dominer le débat. Dans ce contexte, en laissant perdurer ces lacunes, nous contribuerions à miner, lentement mais sûrement, la légitimité à la fois de l'Assemblée nationale et du gouvernement qui en émane.

Dans un deuxième temps, les consultations publiques ont clairement démontré la volonté des citoyens d'assumer une part plus active dans le débat politique, de manière à être entendus et à exercer une influence réelle sur les décisions qui les touchent plus directement, non seulement au moment des élections, pour changer ou conserver un gouvernement, mais aussi au quotidien, alors que les députés et les ministres sont appelés à débattre et à prendre des décisions.

Les citoyens veulent être en mesure de saisir leur gouvernement de problèmes qu'ils jugent importants, sans pour autant transiter par le processus électoral et partisan et

avoir l'assurance que ces problèmes obtiendront l'attention qu'ils méritent.

À la réflexion, on peut penser que c'est le lien de confiance entre les citoyens, d'une part, et l'État, d'autre part, qui est fragilisé. Plusieurs éléments sont évoqués pour expliquer cette situation.

Parmi ceux qui sont les plus fréquemment évoqués, se trouve le sentiment d'impuissance face à un État complexe, aux programmes et aux interventions trop rigides. La difficulté d'accès aux élus et aux fonctionnaires capables de régler les dossiers et la lenteur avec laquelle on peut corriger les problèmes individuels ou apporter des correctifs d'ensemble aux politiques préoccupent. Il en est tout autant de l'incohérence des décisions politiques ou administratives, de la capacité limitée des élus de bien contrôler l'action du gouvernement, quand ce n'est pas la difficulté d'intervenir efficacement en leur faveur. J'ajoute à ces éléments la croyance populaire que les décideurs ont tendance à favoriser les intérêts des groupes les plus influents, sinon leurs propres intérêts institutionnels au détriment de ceux des citoyens.

La baisse du taux de participation de la population lors des dernières élections au Québec est considérée comme un indice significatif de la perte d'intérêt de la population envers la politique.

Nous pourrions discuter longtemps du bien-fondé de chacune de ces assertions. Les avis divergent quant aux liens de cause à effet et aux solutions avancées. Mais, en politique, les perceptions comptent autant que la réalité. Je crois qu'on ne peut continuer de les ignorer sans risquer d'affaiblir davantage la légitimité des acteurs politiques au sein de la population. Cependant, ce serait une erreur de croire que des changements aux institutions politiques peuvent, seuls, corriger la situation. Dans plusieurs cas, c'est la nature même de la décision et les choix des acteurs qui sont en jeu et non le système lui-même. Cependant, ce serait plus grave de croire que des changements au processus et aux institutions ne permettraient pas d'améliorer la situation.

Que devons-nous changer?

C'est de loin la question la plus difficile dans sa portée, car il ne suffit pas de changer pour changer, encore faut-il que les changements en question fassent l'objet du plus large consensus possible. Le gouvernement souhaite apporter des modifications significatives afin de revitaliser notre démocratie. J'ai eu l'occasion, lors de l'étude des crédits du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, de

préciser les trois axes du projet annoncé par le premier ministre dans son discours inaugural.

Premièrement, donc, le mode de scrutin doit être révisé afin d'assurer une représentation plus fidèle de la volonté des électeurs. Deuxièmement, il nous apparaît qu'à la lumière de l'expérience, entre autres, des dernières élections générales et en raison notamment de la baisse du taux de participation, la *Loi électorale* doit être revue et modifiée afin d'améliorer l'exercice du droit de vote. Enfin, il nous paraît important de procéder à une réforme parlementaire, tant pour réviser le Règlement de l'Assemblée nationale que pour assurer une participation accrue de la population aux travaux de celle-ci et pour revaloriser le rôle des députés.

Avant de préciser ces trois axes, j'aimerais formuler certains commentaires sur la portée des changements envisagés. D'abord, j'ai l'intime conviction que des changements sont nécessaires, mais dans le cadre du système politique que nous connaissons.

Alors qu'il existe un courant d'opinion très favorable à une révision du mode de scrutin, on ne peut observer un appui comparable à l'idée de remplacer le système parlementaire britannique dans lequel nous évoluons, tel que le rapport des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques suggérait d'en étudier la possibilité. En effet, outre le peu d'appui que s'est mérité la question, il est loin d'être certain que l'institution d'un régime présidentiel au Québec, dans l'état actuel des choses, satisfasse le critère de la validité constitutionnelle. En effet, la Cour suprême a établi clairement à travers plusieurs décisions que le système parlementaire britannique jouit d'une protection constitutionnelle et qu'il se caractérise par l'élection d'un gouvernement responsable dirigé par un premier ministre issu de l'assemblée des élus qui doit, pour accomplir son mandat, garder la confiance des élus.

On pourrait bien discourir sur les vertus d'autres régimes politiques que nous pourrions importer, mais ce serait une entreprise de très longue haleine qui ne peut se justifier qu'en raison des avantages qu'on peut raisonnablement en espérer. Or, la démonstration n'a pas été faite que des changements radicaux à notre système politique corrigeraient les problèmes évoqués précédemment d'une manière probante et durable.

Il serait irresponsable d'envisager une possibilité de changement dont on serait en droit de présumer de l'échec. Loin de contribuer à redonner confiance dans nos institutions et envers les femmes et les hommes qui y œuvrent, nous ne ferions qu'alimenter un certain cynisme ambiant. Il est de loin préférable de concentrer les énergies de l'Assemblée nationale et du gouvernement sur la question qui fait consensus, soit celle de la révision du mode de scrutin.

À ce propos, le gouvernement entend proposer un mode de scrutin proportionnel mixte, de type compensatoire. Ce mode de scrutin permet l'élection de députés de circonscription, tout en prévoyant l'élection d'un certain nombre de députés dits « de liste » ou « compensatoires » pour combler les écarts

constatés entre les votes exprimés selon les partis et les députés de circonscriptions élus.

Ce choix apparaît déterminant, si on considère l'expérience et les consultations récentes. En effet, il nous semble que, si la population est prête à modifier le mode de scrutin pour corriger les écarts dans la représentation, elle ne souhaite pas cependant une rupture radicale avec le mode de scrutin actuel, qui offre un lien direct entre les électeurs et leurs députés.

Les députés, pour leur part, jugent très important de maintenir ce lien direct qui donne tout son sens aux élections et à leur rôle de représentant de la population. Tout changement qui contribuerait à briser ce lien ou n'en tiendrait pas compte suffisamment n'a aucune chance d'être accepté. Deuxièmement, le Parti libéral du Québec, de même que le Parti Québécois et l'Action démocratique, ont adopté des positions favorables sur le principe d'un changement de mode de scrutin de ce type. Ceci nous permet de faire progresser le débat sur les caractéristiques du mode de scrutin que nous voulons adopter, plutôt que de reprendre une discussion trop générale sur l'opportunité même de changer le mode de scrutin.

Troisièmement, on constate aussi un certain consensus des experts en faveur d'un mode de scrutin mixte. Finalement, l'expérience de certains pays, tels la Nouvelle-Zélande et l'Écosse, démontre que le parlementarisme britannique est compatible avec un tel mode de scrutin.

Une fois établi le type de mode de scrutin que nous souhaitons, il reste tout de même plusieurs questions à débattre et à trancher. Par exemple :

- Est-il préférable d'avoir un seul vote, comme notre système actuel le prévoit, ou faut-il recourir à deux votes, le premier pour le candidat et le second pour le parti politique?
- Si nous conservions le nombre actuel de députés, combien de circonscriptions devrions-nous retenir comme modèle? 75, 80, 85? Les autres sièges seraient retenus pour la compensation.
- Comment sera élaborée la liste des candidats aux fins de la compensation? Doit-on retenir la double candidature de circonscription et celle de liste?
- Le calcul de la compensation devrait-il prendre en compte l'ensemble des votes exprimés à l'échelle du Québec ou à celle de régions? Combien de régions pourrait-on considérer selon cette dernière approche?
- Un seuil de 5 % des votes exprimés est-il acceptable pour les fins de la répartition des sièges?

Autant de questions et certaines autres, comme l'amélioration de la représentation des femmes et des communautés culturelles, retiendront notre attention au cours des prochains mois.

Au-delà des préférences que nous pourrions exprimer à travers les discussions à venir, il faudra s'assurer que

l'ensemble des caractéristiques retenues permettent, en pratique, d'atteindre l'objectif visé, à savoir d'assurer la meilleure représentation possible à l'Assemblée nationale.

Il est entendu, je le répète, que tous les intéressés pourront faire valoir leur point de vue en commission parlementaire, une fois que le projet de loi aura été déposé à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, une fois défini, le nouveau mode de scrutin demandera une mise en œuvre soigneusement planifiée en considérant la conception de la carte électorale et l'adaptation du processus électoral, autant pour le directeur général des élections que pour les différents partis. Il faut aussi prévoir l'information de l'électorat sur ces nouveaux changements et sa formation à cet égard.

En plus des transformations qui découleront d'un nouveau mode de scrutin, il faudra procéder à des modifications importantes à la *Loi électorale*, afin de favoriser l'exercice du droit de vote, notamment celui des personnes en perte d'autonomie et celui des personnes résidant temporairement à l'étranger. De même, l'objectif et le déroulement du vote par anticipation ainsi que celui du jour du scrutin devront faire l'objet d'un examen particulier.

J'ajoute que le récent arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Figueroa* nous oblige à apporter les modifications appropriées en matière de reconnaissance et de financement des partis politiques. Il faudra aussi tenir compte de l'apport des nouvelles technologies dans l'amélioration possible du processus électoral.

Par ailleurs, plusieurs proposent d'introduire des mécanismes dits de démocratie directe (référendum d'initiative, rappel des députés) afin d'assurer que les décisions reflètent vraiment la volonté des citoyens et de rétablir la confiance de ces derniers envers les institutions politiques. Sans nier un certain mérite à ces propositions, je doute sincèrement qu'elles atteignent l'objectif fixé dans le contexte qui est le nôtre.

En démocratie, le processus décisionnel est complexe, tient compte de plusieurs acteurs, et est sujet à de multiples influences. Les mécanismes de démocratie directe peuvent être très facilement détournés par des groupes d'intérêt au détriment même de l'ensemble des citoyens. Ils peuvent facilement contribuer à dévaloriser, sinon à déresponsabiliser les élus face à des courants d'opinions divergents.

Je suis plutôt d'avis que, loin d'améliorer la perception du public envers la chose politique, les débats et les délais découlant de ces processus alimenteraient le cynisme que l'on dénonce par ailleurs. Dans la mesure où les élus sont, en dernier recours, redevables de leurs actions devant leurs électeurs, il n'y a pas lieu de rendre plus diffus l'exercice de la reddition de comptes électorale.

Cela dit, je crois tout de même important que la démocratie de représentation qui est à la base de notre système soit renforcée et rendue plus participative. Tout en cherchant à

donner une voix véritable aux citoyens, il faut aussi revaloriser le rôle des députés.

Un citoyen peut s'adresser de façon privée à son député ou à un ministre pour faire valoir un grief ou exposer un problème. Il peut déposer une pétition à l'Assemblée nationale. C'est un député qui le fera en son nom. Il peut également soumettre un mémoire lors de consultations publiques en commission parlementaire, mais il ne sera entendu que si ladite commission décide de l'inviter.

Ce que je souhaite ici, c'est que les membres de l'Assemblée nationale réfléchissent de manière très ouverte aux modifications à apporter afin de rendre le Parlement plus accessible aux citoyens et adapté aux nouveaux moyens technologiques.

Évidemment, il faudra réfléchir à ces modifications en considérant les impacts du mode de scrutin mixte que nous proposerons.

Une des conséquences du choix d'un tel type de mode de scrutin est le fait qu'il pourrait entraîner une réduction des majorités ministérielles. Il faudra revoir l'ensemble des travaux parlementaires afin d'en assurer un fonctionnement harmonieux et efficace. Comme leader parlementaire du gouvernement, j'aurai moi-même à proposer à mes collègues les changements que l'exécutif devra considérer afin d'assurer une conduite des travaux qui permette d'atteindre les objectifs visés d'une plus grande participation des citoyens et aussi d'un contrôle plus efficace de l'action du gouvernement par les élus.

Comment allons-nous procéder?

À cette question, je répondrai de manière très pragmatique. Les prochains mois seront employés à définir le projet selon les trois axes décrits précédemment. Cette démarche implique, dans un premier temps, des rencontres de travail avec des personnes, des groupes et des organismes intéressés, avec des experts ainsi qu'avec les représentants des divers partis politiques. J'ai d'ailleurs déjà rencontré les représentants du Mouvement pour une démocratie nouvelle, de même que Claude Béland et John Adams, président de l'Administration régionale Kativik.

De manière plus précise, les modifications à la *Loi électorale* relatives à l'amélioration de l'exercice du droit de vote et au déroulement des élections devront faire l'objet d'échanges entre les partis politiques dans le cadre des travaux du Comité consultatif. Le résultat de ces travaux sera traduit en texte

législatif et intégrera les modifications que le gouvernement proposera au mode de scrutin.

Enfin, j'entends convenir avec le président de l'Assemblée nationale ainsi qu'avec les deux autres formations politiques représentées à l'Assemblée nationale, d'une démarche dont l'objectif est de moderniser le fonctionnement de celle-ci, afin d'assurer une participation plus active des citoyens à différentes étapes de ces travaux et de valoriser les rôles des députés, tant dans leur fonction de représentant des électeurs que dans celles de législateur et de contrôleur de l'activité gouvernementale.

Ainsi, à la session du printemps prochain, notre gouvernement fera connaître les modifications au mode de scrutin qu'il privilégie ainsi que les autres modifications qui seront apportées à la *Loi électorale*. Le projet fera état non seulement des propositions, mais aussi des textes législatifs qui en découlent. Il proposera aussi une réflexion et un ensemble de propositions visant à renforcer la participation des citoyens aux travaux de l'Assemblée nationale.

Ce projet, tel que je l'ai dit précédemment, sera soumis à une consultation publique officielle dans le cadre d'une commission parlementaire. Cette commission parlementaire pourrait se déplacer et aller rencontrer les citoyens dans leur collectivité.

J'entends aussi explorer les possibilités que nous offrent les nouvelles technologies afin d'élargir ce forum de consultation et de le rendre plus convivial, plus interactif et accessible au plus grand nombre possible.

Au terme de cette consultation, nous devons faire des choix. Au sujet du mode de scrutin, je souhaite que nous obtenions le plus large consensus possible. Au sujet des modifications à la *Loi électorale*, j'entends procéder selon l'approche généralement suivie par le passé en accord avec les partis politiques représentés au sein du Comité consultatif. En ce qui concerne les modifications aux travaux de l'Assemblée nationale, je chercherai à obtenir l'unanimité des élus autour des changements appropriés.

En résumé, nous souhaitons une démocratie plus représentative, plus participative et plus efficace. En conclusion, qu'il me soit permis d'ajouter que je suis convaincu que nous avons acquis comme société la maturité politique nécessaire pour procéder à ces changements, qui ne feront qu'une seule gagnante, la seule, en définitive, qui doive guider nos efforts : la démocratie!