

Parlement du Canada

Réforme Électorale

Mémoire présenté
au Comité spécial sur la réforme électorale

Par le

Mouvement pour une démocratie nouvelle

1350 Sherbrooke Est, bureau 1,

Montréal, Qc

H2L 1M4

Téléphone :514-360-1998

<http://www.democratienuvelle.ca/>

Le 7 octobre 2016

Sommaire

Au lendemain d'un cinquième renversement du vote de la majorité, des citoyens et citoyennes ont fondé le Mouvement pour une démocratie nouvelle, organisme engagé dans le renouvellement du mode de scrutin au Québec depuis 1999.

Suite à des consultations historiques au Québec et l'engagement des organisations de la société civile et des partis politiques, un certain consensus se dégage aujourd'hui autour de principes pour fonder une réforme du mode de scrutin.

Pour le MDN, ces principes sont aussi valides dans le contexte de la présente réforme électorale fédérale.

Sur la base de cette analyse, en ce qui a trait au choix d'un mode de scrutin, le Mouvement pour une démocratie nouvelle recommande que le Canada se dote d'un mode de scrutin à finalité proportionnelle.

PRÉSENTATION DU MOUVEMENT POUR UNE DÉMOCRATIE NOUVELLE

C'est en 1999, au lendemain d'un renversement du vote de la majorité aux élections québécoises de 1998 que le Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN) a été créé. Depuis ce temps, il fait la promotion d'un changement de mode de scrutin au Québec.

Le MDN compte des membres individuels et collectifs (syndicats, associations étudiantes, groupes de femmes, etc.) dans toutes les régions du Québec. Il ne reçoit aucune subvention et toute son action repose sur l'implication bénévole de ses militantes et militants.

Même si le focus de notre action est le système électoral au Québec, nous croyons que la consultation actuelle au plan fédéral est une opportunité à ne pas manquer. Il s'agit en effet du même mode de scrutin uninominal à un tour qui est mis en cause et les principes que nous défendons valent pour tous les niveaux de gouvernement.

HISTORIQUE DES PROCESSUS DE CONSULTATION AU QUÉBEC ET LES CONSENSUS QUI S'EN DÉGAGENT

L'idée de réformer le mode de scrutin n'est pas nouvelle au Québec. La volonté de réformer le mode de scrutin majoritaire s'exprime clairement à partir des résultats des élections générales de 1966 à la suite desquelles l'Union nationale est appelée à former le gouvernement avec un pourcentage des suffrages inférieur à celui exprimé en faveur du Parti libéral du Québec.

Le livre vert de 1979

Le ministre responsable de la Réforme électorale parlementaire, monsieur Robert Burns, dépose en 1979 à l'Assemblée nationale un Livre vert portant sur la réforme du mode de scrutin.

La Commission de la représentation électorale en 1983

En 1983, l'Assemblée nationale demande à la Commission de la représentation électorale (CRE) d'étudier le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour, de même que les modes alternatifs.

La Commission des institutions en 2001

En décembre 2001, la Commission des institutions, une commission de l'Assemblée nationale, se donne un mandat d'initiative portant sur la réforme du mode de scrutin.

Les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques en 2002 et 2003

En 2002, le gouvernement met sur pied le Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques. Ce comité a pour mandat de concevoir, de préparer et de tenir les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques.

Pour le Comité directeur, la réforme du mode de scrutin demeurerait l'aspect le plus important de la réforme des institutions démocratiques au point que *« s'il n'y avait qu'une réforme à faire, ce serait celle-ci »*.¹

L'avant-projet de loi visant à réformer le Loi électorale en 2004 et ses suites

À la fin de 2004, le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques soumet un avant-projet de loi concernant la réforme de la Loi électorale. Le projet gouvernemental prévoit un mode de scrutin mixte compensatoire fixant à 77 le nombre de députés représentant une circonscription locale et à 50 le nombre d'élus à partir des listes. La Commission spéciale sur la Loi électorale (CSLE), assistée d'un comité de citoyens et de citoyennes comptant huit membres, procède à des consultations particulières et à des consultations publiques dans 16 villes québécoises.

À noter que toutes ces démarches n'ont pas abouti à cause de la conjoncture (démission du ministre responsable, déclenchement d'élections), de l'opposition de groupes avantagés par le système actuel, ou encore de la résistance du caucus du parti au pouvoir.

Rencontres transpartisanes et d'organisations de la société civile en mai et juin 2016

À l'initiative du Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN), des représentants et des représentantes de l'ensemble des principaux partis politiques au Québec et des principales organisations de la société civile se sont rencontrés à trois reprises en mai et juin 2016. Lors de ces rencontres, les participants et les participantes se sont entendus

¹ Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, Prenez votre place; rapport du comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2003, p. 34.

sur six principes communs pour orienter le choix d'un mode de scrutin qui reflète la volonté des Québécoises et des Québécois.

Un mode de scrutin n'a pas simplement pour but de permettre la formation d'un gouvernement stable, qui a les coudées franches pour réaliser son programme. À cet objectif lié à la **gouvernance**, nous devons ajouter celui encore plus fondamental de **représentativité**. C'est-à-dire que l'assemblée élue qu'est la Chambre des communes ou l'Assemblée nationale reflète fidèlement le vote des électrices et électeurs. Les Canadiennes et Canadiens veulent que leurs voix soient entendues et comptent vraiment.

CE QUE LE MOUVEMENT DÉMOCRATIE NOUVELLE PENSE DES PRINCIPES ADOPTÉS DANS LA MOTION DE LA CHAMBRE DU 7 JUIN 2016

D'entrée de jeu, nous affirmons être largement en accord avec ces principes. Plus encore, nous sommes d'avis qu'ils sont compatibles avec les changements que nous souhaitons.

Efficacité et légitimité : confiance, juste volonté, moins de distorsion, lien avec l'élu

Lors des consultations de 2002 et 2003, un très large consensus rassemblant plus de 90 % des intervenants appuie le principe qu'à la suite d'une élection, le nombre de sièges attribués aux partis correspond le plus proportionnellement possible au vote qu'ils ont effectivement reçus de l'ensemble des électeurs. Un mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire permettrait de préserver la volonté de conserver un lien avec l'élu, tout en vivant moins de distorsion.

Participation : civilité, collaboration, participation, groupes sous-représentés

Nous croyons qu'un mode de scrutin de représentation proportionnelle régionale est la meilleure façon de réussir à favoriser le pluralisme politique. Avec un seuil de représentation relativement bas, les petits partis ayant une assise nationale, mais un vote très dispersé, ainsi que ceux dont les appuis sont concentrés dans une province ou territoire, verraient augmenter significativement leurs chances d'être représentés adéquatement.

Accessibilité et inclusion : accessible, peu complexe

Les modes de scrutin qui incluent des éléments de proportionnalité sont en vigueur dans la majorité des pays du monde. Avec des explications adéquates, les électrices et électeurs du Canada pourraient aisément s'y adapter. Il ne faut pas oublier qu'au plan municipal ils sont déjà appelés à voter simultanément pour un maire et un ou des conseillers de districts ou quartiers

Intégrité : résultats fiables et vérifiables, bon processus

Peu importe le mode de scrutin, c'est un aspect fondamental. Les mécanismes à cet effet sont déjà en place, gérés par Élections Canada et le Directeur général des élections. Ils pourront aisément être adaptés à un nouveau mode scrutin.

Représentation locale : responsabilisation, besoins locaux, accès au député

Un mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire appliqué par région dans lequel la majorité des députées et députés continuent d'être élus via un mode uninominal à un tour préserve la représentation locale tout en mettant à la disposition des citoyennes et citoyens d'autres élues et élus agissant au niveau régional pour les enjeux plus larges.

Comme le comité directeur des États généraux de 2003, nous croyons qu'un mode de scrutin de représentation proportionnelle régionale est la meilleure façon de réussir à allier les principes d'efficacité et de légitimité tout en favorisant la participation des régions aux décisions du gouvernement.

LES PRINCIPES QUE NOUS DÉFENDONS

Lors de rencontres transpartisanes en mai et juin 2016, le Mouvement Démocratie Nouvelle, avec les partis politiques du Québec et des organisations de la société civile se sont entendus sur des principes pour guider le renouvellement du mode de scrutin dans la province. Ces principes sont aussi valides pour la réflexion entreprise par le Parlement du Canada. Nous analysons, ici, à cette lumière, le mode de scrutin qui est présentement le nôtre, versus celui qui fait l'objet d'un large consensus au Québec.

Principe 1 : Refléter le plus fidèlement possible la volonté populaire	
Scrutin majoritaire uninominal à un tour	Scrutin proportionnel mixte compensatoire
<ul style="list-style-type: none"> • Il crée toujours des distorsions entre le pourcentage de votes reçus par un parti et le pourcentage de sièges obtenus. • Il occasionne des votes perdus (souvent plus de la moitié des votes). • Il peut renverser la volonté populaire • Il favorise le bipartisme au détriment du multipartisme. 	<ul style="list-style-type: none"> • La portion proportionnelle du scrutin permet de corriger les distorsions causées par la portion majoritaire. • Il permet le pluralisme politique. • Il améliore la participation de l'électorat aux élections.
Principe 2 : Assurer un lien significatif entre les électrices-électeurs et les élus-élus. Viser une représentation équitable des régions	
Scrutin majoritaire uninominal à un tour	Scrutin proportionnel mixte compensatoire
<ul style="list-style-type: none"> • Il assure une représentation basée sur le territoire au détriment de l'atteinte d'autres objectifs démocratiques. • Le découpage en circonscriptions ne correspond pas à la réalité régionale. • À cause des distorsions, les valeurs démocratiques ne sont pas respectées dans les régions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Il maintient une représentation territoriale grâce à la portion majoritaire du scrutin. • Il respecte mieux les valeurs démocratiques des régions avec la distribution de sièges de compensation. • Il modifie la culture électorale. La population change sa façon de voir sa représentation, et les élus et élus modifient leur façon de travailler au palier local.

Principe 3 : Assurer la stabilité du gouvernement par des mesures encadrant les motions de censure	
Scrutin majoritaire uninominal à un tour	Scrutin proportionnel mixte compensatoire
<ul style="list-style-type: none"> • Il produit des situations d'instabilité politique lors de l'élection d'un gouvernement minoritaire en hâtant de nouvelles élections. • Avec celui-ci la culture d'opposition prévaut. • Chaque nouveau gouvernement peut faire table rase des projets du précédent. Ceci engendre une gestion de l'État dans le court terme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Il assure une stabilité gouvernementale. • Pour limiter la présence de trop petits partis, on peut miser sur un seuil minimal de voix pour obtenir un siège au Parlement. • Un gouvernement de coalition représente une majorité d'électrices et d'électeurs. Il n'est pas l'équivalent d'un gouvernement minoritaire. • Gouverner en coalition permet une approche fondée sur le moyen et long terme dans la préparation des politiques et des prises de décisions qui sont davantage considérées comme des réalisations collectives. • La mise en place de mécanismes spécifiques favorise la stabilité du gouvernement lorsqu'une coalition est au pouvoir.
Principe 4 : Offrir un système accessible dans sa compréhension et son exercice	
Scrutin majoritaire uninominal à un tour	Scrutin proportionnel mixte compensatoire
<ul style="list-style-type: none"> • Un exercice démocratique très simple. 	<ul style="list-style-type: none"> • La députation de compensation est choisie sur des listes présentées par les partis. • Les partis politiques procèdent selon leur fonctionnement démocratique habituel en soumettant à leurs membres ces listes de candidates et de candidats.

Principe 5 : Contribuer à une meilleure représentation des femmes, des communautés ethnoculturelles et des jeunes	
Scrutin majoritaire uninominal à un tour	Scrutin proportionnel mixte compensatoire
<ul style="list-style-type: none"> • Il peut difficilement s'accompagner de mesures correctrices efficaces. • Il ne permet pas à l'électorat d'avoir une vue d'ensemble des candidatures présentées par chaque parti. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'usage de listes permet d'appliquer l'alternance femmes-hommes, l'intégration de personnes issues des communautés ethnoculturelles et des jeunes. • L'électorat a ainsi une vue d'ensemble des candidatures de chaque parti. • Ajout possible de mesures de bonification financière aux partis qui rejoignent les objectifs de représentation. • L'expérience internationale démontre que les listes favorisent une meilleure représentation des femmes.*

* Arend Lijphart, Pattern of Democracy, Government Forms and Performances in Thirty-Six country, Yale University Press/New Haven & London, 2012.

LES CONDITIONS POUR UNE RÉFORME RÉUSSIE

Pour que l'initiative actuelle aboutisse à un résultat satisfaisant et correspondant aux attentes des Canadiennes et Canadiens, trois conditions doivent être remplies selon nous.

(1) La volonté politique à travers les obstacles du processus

Cette volonté politique est évidente depuis le début du processus puisque l'on a mis en place les mécanismes de réflexion et consultation aptes à alimenter les propositions de réforme. Mais le plus difficile reste à venir. Les partisans et partisanes du statu quo nous disent déjà que le moment n'est pas bien choisi, que le fruit n'est pas mûr, que le système actuel sert bien le Canada, etc. Aussi, on invoquera des exemples de dysfonctionnement politique dans des pays avec des modes de scrutins proportionnels, en ne soulignant pas que ces cas sont très minoritaires et que souvent ces phénomènes

s'expliquent par un contexte sociopolitique beaucoup plus large. Ou encore, l'on se déclarera favorable en principe au changement, mais en posant des conditions préalables, ou en imposant des délais qui rendront en pratique l'adoption d'un nouveau mode de scrutin impossible d'ici aux prochaines élections.

(2) Mobiliser l'essentielle participation des citoyennes et des citoyens

La légitimité du processus et l'acceptabilité sociale des changements qui seront proposés, sont essentielles. Le défi est d'impliquer la citoyenne et le citoyen ordinaire peu sensibilisé à l'enjeu ou qui a une opinion, mais qui croit qu'elle n'a aucun poids. Pourtant ce dossier n'appartient pas qu'à l'élite ou aux professionnelles et professionnels de la politique. Divers moyens ont été expérimentés au plan international pour ce faire au cours des dernières années².

Le soutien d'organisation de la société civile à la sensibilisation et l'éducation des citoyennes et des citoyens

Deux aspects nous apparaissent particulièrement importants, la sensibilisation et l'éducation du public via des organismes de la société civile bénéficiant du soutien financier et logistique nécessaire, ainsi qu'un mécanisme de consultation aux mains de citoyennes et citoyens.

Les jurys citoyens, un moyen de consultation valide et crédible

On parle ici de jurys ou comités citoyens formés de personnes choisies au hasard, soit parmi des volontaires intéressés ou la population en général. Diverses formules ont déjà été tentées à cet effet au Québec, en Colombie-Britannique et en Ontario avec des participantes et participants qui ont pris leur rôle très au sérieux et émis des propositions très crédibles.

(3) Une réforme approuvée de façon démocratique avec les différents moyens dont dispose le gouvernement

Pour ce qui est de l'approbation de toute réforme proposée au Canada ou au Québec, qu'il nous suffise de dire qu'elle devrait se faire de façon démocratique, d'une manière démontrant un appui clair d'une majorité de la population. Plusieurs modalités sont possibles :

² PILON Dennis, *Renouveau de la démocratie canadienne : participation des citoyens à la réforme électorale*, Commission du droit du Canada, Ottawa, 2002 http://publications.gc.ca/collections/collection_2007/lcc-cdc/JL2-34-2002F.pdf

Le vote des députées et députés avec une majorité qualifiée

Il s'agit d'un vote des députées ou députés des partis appuyant le changement souhaité et représentant plus de 50 % des suffrages exprimés aux dernières élections.

Le référendum préalable

Son organisation demanderait sans doute en soi des changements législatifs ainsi que de longs délais, qui mettrait ainsi en danger selon nous une réforme effective d'ici 2019, le changement de mode scrutin en soi prenant environ deux ans à être implanté selon le Directeur général des élections.

Un référendum après l'expérimentation d'un nouveau mode de scrutin

Dans ce contexte nous privilégions la formule d'un référendum d'approbation après l'expérimentation de deux élections sous le nouveau mode de scrutin, comme cela s'est fait en Nouvelle-Zélande.

Expériences passées au Canada dans les changements au système électoral

Plusieurs changements fondamentaux au système électoral ont été introduits au fil des ans, sur simple vote des parlementaires, sans référendum. Qu'il suffise de songer au vote des femmes, à l'abaissement de l'âge minimum pour voter à 18 ans, au financement des partis politiques, etc. Pourtant personne ne remet aujourd'hui en cause la légalité ou légitimité de ces changements.

Recommandations

Le scrutin majoritaire uninominal à un tour soumet la volonté populaire à un mécanisme qui crée systématiquement des distorsions et produit des résultats aberrants. En conséquence, il doit être réformé en profondeur afin que notre système électoral reflète le plus fidèlement possible la volonté populaire telle qu'exprimée par le vote des électeurs et des électrices. Il faut adopter un système où tous les votes comptent et où tous les partis sont traités avec équité.

Pour toutes ces raisons, le MDN préconise :

- **L'adoption d'un mode de scrutin à finalité proportionnelle;**
- **Et que ce mode de scrutin reflète les principes faisant consensus au niveau des partis politiques et organisations de la société civile.**