Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

présenté à la

Commission parlementaire spéciale

sur la Loi électorale

sur

l'avant-projet de loi sur la Loi électorale

Le 13 janvier 2006

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
565, boul. Crémazie Est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3
Téléphone : 514 383-8000
Télécopie : 514 383-8001
Site Web : *www.ftq.qc.ca*

Dépôt légal – 1er trimestre 2006
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-89480-197-1

Table des matières

Introduction **4**

1. Un mode de scrutin mixte proportionnel à améliorer **6**
1.1 Modes de scrutin et proposition gouvernementale : une brève description 6
1.2 La position de la FTQ : une proportionnelle « modérée » 7
1.3 La proposition gouvernementale : des corrections à apporter 9
1.3.1. Pour une proportionnelle nationale non compensatoire 10
1.3.2. Un ratio différent de celui proposé 10
1.3.3. En faveur d'un deuxième vote 11
1.4 Oui à un référendum 12
1.5 Une vaste campagne d'éducation populaire 13

2. Améliorer l'exercice du droit de vote : essentiel **15**
2.1 Dans l'ensemble, des mesures adéquates 15
2.2 Gare au vote électronique! 16

3. Femmes et personnes issues des communautés ethnoculturelles : réalités différentes, mêmes mesures **19**
3.1 Viser l'égalité de la représentation des femmes 19
3.2 Améliorer la représentation des personnes des communautés ethnoculturelles 20

4. Pour revitaliser le rôle de député **22**

5. Le contrôle des dépenses électorales des tiers **24**
5.1 Pour véritablement communiquer avec l'électorat 24
5.2 La notion de dépense électorale 25
5.3 Le droit de réponse 25
5.4 La limite de dépenses permises 26

Conclusion **27**

Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec regroupe près de 540 000 travailleurs et travailleuses qui sont aussi des citoyennes et des citoyens engagés et intéressés. C'est forts de ces 540 000 voix que nous vous ferons part de nos réflexions et de nos inquiétudes sur les dispositions de l'avant-projet de loi sur la Loi électorale.

Depuis plus de trente ans maintenant que cette importante question fait l'objet de débats intermittents qui n'aboutissent pas. Trois grandes consultations populaires ont ponctué cette période. À la fin des années soixante-dix, une consultation lancée par le ministre de la Réforme électorale, Robert Burns, tourne court. En 1983-1984, le rapport de la Commission de la représentation électorale qui recommandait de modifier le mode de scrutin pour une « représentation proportionnelle territoriale » est mis sur les tablettes. En 2002, la Commission des institutions tient des audiences publiques sur une réforme du mode de scrutin. Au même moment, les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, présidé par Claude Béland, permettent à des milliers de citoyens et citoyennes de s'exprimer. Son rapport, déposé en mars 2003, demeure lettre morte, le temps de changer de gouvernement. Le dépôt d'un avant-projet de loi en décembre 2004, relance les travaux essentiellement sur le mode de scrutin.

Bien que la consultation ait tardé à se mettre en branle (presque 11 mois après le dépôt de l'avant-projet de loi), nous sommes heureux de participer aux travaux de la Commission spéciale. Nous estimons qu'il est grand temps de tenir un débat rigoureux, d'autant plus que le terrain est mûr au Québec pour une réforme électorale.

La FTQ salue le fait que le gouvernement ait décidé d'associer à la Commission spéciale sur l'avant-projet de loi sur la Loi électorale, un comité de citoyens et de citoyennes qui aura l'occasion de soumettre ses propres conclusions. Nous croyons qu'une telle approche permettra un débat ouvert qui, nous le souhaitons, s'élèvera au delà des intérêts partisans. Nous osons espérer que votre Commission, épaulée par le comité de citoyens et de citoyennes, saura adopter une approche désintéressée et globale.

Cet avant-projet de loi est vaste car il prévoit une refonte de la Loi électorale actuelle. Ainsi, plusieurs mesures sont pressenties pour favoriser l'exercice du droit de vote, pour assurer l'égalité des chances entre les candidats et les candidates, notamment par un financement équitable et un meilleur contrôle des dépenses électorales, pour favoriser une meilleure représentation des femmes et des personnes issues des communautés ethnoculturelles à l'Assemblée nationale. Toutefois, il demeure que la pièce maîtresse de cet avant-projet de loi est la proposition d'un nouveau mode de scrutin pour le Québec, un système proportionnel mixte avec compensation (PMC), sujet auquel la FTQ a accordé l'essentiel de son attention.

De prime abord, on ne peut que se réjouir de l'introduction d'un élément de proportionnalité susceptible d'améliorer la représentativité de la volonté de la population à l'Assemblée nationale. Toutefois, notre analyse des modalités proposées dans l'avant-projet de loi concernant le mode de scrutin proportionnel mixte ne nous permet pas de conclure qu'il améliorera l'expression de la volonté populaire ni une

meilleure représentation du pluralisme politique. Bien que nous soyons en faveur de plusieurs autres articles contenus dans cet avant-projet de loi, les dispositions concernant le mode de scrutin ne répondent pas à nos attentes.

Nous nous présentons devant votre Commission pour chercher à améliorer les modalités du système électoral proposé. Voilà une belle opportunité pour le Québec de se doter d'un mode de scrutin qui favoriserait une plus grande diversité de représentation tout en conservant un juste équilibre entre les valeurs de justice et d'efficacité de la gouvernance.

Nous avons regroupé nos propos sous cinq grands thèmes. Nous présenterons, en premier lieu, notre analyse du mode de scrutin proposé. Le chapitre 2 comporte nos commentaires sur les mesures visant à favoriser l'exercice du droit de vote. Le chapitre 3 évalue les moyens à mettre en place pour améliorer la représentativité des femmes et des minorités ethnoculturelles sur la scène politique. Le chapitre 4 s'attardera à la fonction de député afin d'identifier des pistes pouvant revaloriser leur rôle au sein de l'Assemblée nationale. Enfin, la question du contrôle des dépenses électorales des tiers sera l'objet du dernier chapitre.

1. Un mode de scrutin mixte proportionnel à améliorer

Choisir un mode de scrutin ne signifie pas uniquement choisir une formule qui permette de convertir les votes en sièges à l'Assemblée nationale. C'est une décision importante qui a des incidences majeures sur la vie démocratique. Il véhicule un ensemble de valeurs que porte une société.

1.1 MODES DE SCRUTIN ET PROPOSITION GOUVERNEMENTALE : UNE BREVE DESCRIPTION

Les distorsions du mode de scrutin actuel, soit le système majoritaire uninominal à un tour, sont connues et abondamment documentées. Ces imperfections sont telles que plusieurs pays de tradition parlementaire britannique l'ont troqué pour un mode de scrutin comportant un volet proportionnel. Seuls l'Angleterre, les États-Unis et le Canada fonctionnent toujours avec le système électoral majoritaire. Parmi les injustices qui découlent du mode de scrutin actuel, mentionnons celles qui ont permis à un parti politique recueillant moins de votes que son adversaire d'obtenir le pouvoir. Ce fut le cas lors de deux élections (1966 et 1998). Il arrive aussi qu'avec plus de 20 % des voix, un parti ne recueille que 6 % des sièges ou encore qu'un parti recueille tout autant de voix qu'un adversaire et obtienne beaucoup plus de sièges (1994). Bref, le système semble convertir les suffrages en sièges d'une manière qui peut paraître arbitraire et injuste.

Plusieurs personnes ont aussi l'impression que leur vote ne compte pas ou que de voter pour un tiers parti[1] équivaut à gaspiller son vote. Le mode de scrutin actuel induit un phénomène de votes « utiles ou stratégiques »[2] qui pénalisent les petits partis. Aussi, les électeurs et électrices qui ont « perdu leurs élections » peuvent avoir le sentiment de ne pas être représentés. L'accumulation de ces frustrations a sûrement contribué à la baisse de confiance des citoyens et citoyennes envers les institutions démocratiques québécoises, à la baisse de leur taux de participation électorale et à leur cynisme grandissant à l'égard des politiciens. La réforme du mode de scrutin ne sera pas la panacée pour corriger tous les maux démocratiques actuels, mais n'en constitue pas moins un bon point de départ.

Il existe un multitude de formules électorales dans le monde qui se répartissent dans trois grandes catégories : le système majoritaire, le système de représentation proportionnelle et les systèmes mixtes qui sont une combinaison, à divers degrés, des deux systèmes précédents. Le système majoritaire a tendance à produire des gouvernements majoritaires où un seul parti politique domine pendant un ou plusieurs mandats. Le mode de scrutin proportionnel favorise la représentation d'idées politiques variées et l'élection de tiers partis.

---

[1] Une petite formation politique.

[2] Situation où un électeur ou une électrice ne vote pas selon ses préférences mais plutôt pour un candidat ou un parti qui, espère-t-il, réunira suffisamment de voix pour contrer l'élection d'un candidat ou d'un parti qu'il ne veut pas voir élu.

Ainsi, les tenants du scrutin majoritaire uninominal à un tour, notre système actuel, font primer l'efficacité de la gouvernance où la prédominance de gouvernements majoritaires est associée à la stabilité politique. Les adeptes de la proportionnelle « pure » font primer les exigences de la représentation sur celles de la gouvernance. Et entre ces deux modèles situés à des pôles quasi opposés, on retrouve un éventail de modes de scrutin mixte proportionnel qui représentent un compromis entre ces grandes familles de valeurs.

Au Québec, le gouvernement propose un système électoral proportionnel mixte. Le nombre total de députés passerait de 125 à 127, dont 77 députés de circonscription[3] seraient élus selon le mode de scrutin actuel (majoritaire uninominal à un tour). S'ajouteraient 50 députés de district[4] élus à la proportionnelle dans 27 districts, pour un ratio de 60 % de sièges de circonscription et 40 % de sièges de liste. Chaque district regrouperait en moyenne trois circonscriptions et comporterait de deux à trois sièges. Les sièges de district seraient répartis de manière proportionnelle au nombre de votes obtenus par les partis[5]. Ils seraient attribués à partir des listes de candidats (bloquées[6]) établies par chaque parti selon leurs règlements internes. Ainsi, lorsqu'un parti gagnerait un siège de district, le candidat inscrit au haut de la liste serait déclaré élu. Le modèle proposé est dit « compensatoire » car la méthode d'attribution[7] des sièges de district prend en compte les sièges de circonscription obtenus par un parti. Les électeurs et les électrices ne disposeraient que d'un seul vote, comme c'est le cas dans le mode de scrutin actuel.

1.2 LA POSITION DE LA FTQ : UNE PROPORTIONNELLE « MODEREE »

Dans un mémoire précédent[8], la FTQ s'est dite en faveur d'une réforme de scrutin intégrant la représentation proportionnelle pour trois principales raisons : afin d'éliminer ou de réduire les distorsions qui caractérisent le mode de scrutin actuel; pour permettre aux petites formations politiques actuellement pénalisées par notre mode de scrutin d'être représentées à l'Assemblée nationale; et pour assurer que chaque vote compte et ait le même poids.

Cependant, l'aval de la FTQ à un mode de scrutin mixte proportionnel était conditionnel au respect de certains principes habituellement associés au système majoritaire, soit la stabilité du gouvernement; un gouvernement décidé par les électeurs et les électrices; la

---

[3] Dont deux circonscriptions réservées aux Îles-de-la-Madeleine et au Nunavik.
[4] On dit aussi députés de liste ou de compensation.
[5] L'avant-projet de loi ne prévoit pas de seuil minimum.
[6] Une liste bloquée signifie que l'électeur et l'électrice doivent juger et accepter la liste telle que proposée. On ne peut pas changer l'ordre établi par le parti. Une liste ouverte permet à l'électorat de choisir le candidat qui l'intéresse à l'intérieur de la liste, ce qui lui offre beaucoup plus de liberté.
[7] Les sièges de district sont attribués aux partis qui obtiennent le quotient le plus élevé calculé de la façon suivante : on divise le nombre total de votes obtenus par un parti dans un district par le nombre de sièges obtenus plus 1. Le parti qui a le quotient le plus élevé gagne un siège. On répète l'exercice pour attribuer le second siège de district : ce parti voit son quotient diminué car son diviseur est augmenté de 1.
[8] Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) présenté à la Commission des institutions sur la Réforme du mode de scrutin au Québec, novembre 2002, 17 pages.

simplicité du bulletin de vote et du calcul des sièges; et l'imputabilité des élus et leurs liens avec l'électorat.

La FTQ est particulièrement préoccupée par le maintien de la stabilité gouvernementale que représente la majorité parlementaire. Notre préoccupation s'inscrit notamment dans la perspective que le Québec doit rester fort pour affirmer son caractère distinct au sein de la fédération canadienne. Or, nous nous interrogeons : est-ce que le mode de scrutin proportionnel mixte proposé risque d'introduire de l'instabilité politique? La réponse à cette question n'est pas du tout évidente.

Au Québec, le mode de scrutin actuel a constamment produit des gouvernements majoritaires, ce qui n'a pas été nécessairement le cas pour les gouvernements fédéral et britannique qui partagent pourtant le même mode de scrutin. Nous constatons donc que le système électoral majoritaire n'est pas garant de la majorité parlementaire. Certains argumenteront que cette situation ne signifie pas pour autant que le gouvernement n'est pas efficace, ce avec quoi nous sommes d'accord. De fait, au Canada, les gouvernements minoritaires ont souvent permis la concrétisation de gains sociaux importants et donné lieu à l'adoption de lois progressistes.

La représentation proportionnelle, pour sa part, fait apparaître des gouvernements minoritaires ou de coalition. La recherche de la majorité parlementaire repose donc sur des négociations entre les partis après le scrutin qui peuvent donner lieu ou non à une coalition. Or, nous observons qu'un bon nombre de pays qui ont adopté la représentation proportionnelle (comme la Norvège, le Danemark et la Finlande) ont des gouvernements stables et efficaces. Plusieurs pays qui ont adopté le mode de scrutin proportionnel mixte, comme l'Allemagne et plus récemment l'Écosse et la Nouvelle-Zélande, n'ont pas connu d'instabilité politique et sont des gouvernements efficaces en ce sens qu'ils sont capables d'appliquer un programme législatif comme de déposer des budgets ou d'adopter des politiques.

Que l'on se situe dans un camp ou dans l'autre, il semble donc que les déterminants de la stabilité politique ne relèvent pas uniquement du mode de scrutin mais bien d'un ensemble de facteurs, notamment sociopolitiques et culturels. Mais, entre les avantages des uns et les inconvénients des autres, notre cœur balance.

Devant cette donne inconnue, la FTQ a choisi d'adopter un principe de précaution et de favoriser l'efficacité de la gouvernance. Tant que le Québec ne sera pas un État souverain, nous craignons que la possible instabilité politique qui pourrait découler d'un système électoral proportionnel mixte réduise notre capacité d'action et affaiblisse le Québec face au gouvernement fédéral et des autres provinces.

Dans une allocution, M. Guy Tremblay, professeur de droit à l'Université Laval, a exprimé l'opinion à l'effet que le choix d'un mode de scrutin doit dépendre « *de sa capacité à concilier la démocratie et l'efficacité de l'État. De ce point de vue, l'idéal consisterait à adopter un mode aussi proportionnel que possible qui permettrait tout*

de même que se dégagent régulièrement des gouvernements homogènes majoritaires »[9].

La FTQ fait siens ces propos. Et c'est ce que nous entendons par une proportionnelle modérée : il s'agit de préserver les qualités du mode de scrutin traditionnel tout en permettant une plus grande représentation de la diversité des idées politiques et des tiers partis.

1.3 LA PROPOSITION GOUVERNEMENTALE : DES CORRECTIONS A APPORTER

C'est à l'aune des critères énoncés précédemment que la FTQ a procédé à l'analyse de la proposition gouvernementale. Nous avons enrichi notre réflexion à partir des analyses et des simulations produites par les experts et les universitaires qui se sont présentés devant cette Commission au début de novembre 2005.

Certes, les simulations ne sont que des approximations réalisées à partir des résultats électoraux passés et ne peuvent « prédire l'avenir ». En effet, un nouveau mode de scrutin induit des changements de comportements chez l'électorat, dans la vie partisane et au sein des partis politiques. Comment évolueront les partis politiques? Est-ce que de nouveaux apparaîtront? Quelles seront les intentions de vote des électeurs et des électrices devant un nouveau mode de scrutin? Cependant, malgré leurs faiblesses, les simulations ne sont pas dénuées d'intérêt car elles illustrent, bien imparfaitement, les impacts possibles d'une réforme.

Bien que ces analystes et politologues proviennent d'horizons politiques différents et ne partagent pas tous le même diagnostic des problèmes du mode de scrutin actuel, leurs analyses convergent toutefois quant aux résultats probables du mode de scrutin proposé dans l'avant-projet de loi.

Bon nombre d'entre eux conviennent que le mode de scrutin proposé atténuerait partiellement les distorsions causées par le mode de scrutin majoritaire. Tel qu'on s'y attendait, il occasionnerait plus souvent qu'autrement des gouvernements minoritaires. De plus, les simulations effectuées indiquent que le mode de scrutin proposé ne permettrait pas aux tiers partis d'être représentés à l'Assemblée nationale, ce qui est un des objectifs majeurs au cœur de la réforme.

En effet, la création de 27 districts pour la répartition des sièges à la proportionnelle suppose un seuil implicite de 15 % des voix pour l'obtention d'un siège, soit un niveau supérieur à celui de la Turquie (10 %), ce qui n'est pas peu dire! Combiné au fait que seuls deux à trois sièges seront attribués par liste, ces deux modalités mettent sur la voie d'évitement les petites formations politiques et limitent singulièrement la proportionnalité. Cela est confirmé par l'analyse de M. Louis Massicotte, qui a conseillé le gouvernement pour étoffer la proposition contenue dans l'avant-projet de loi, qui

[9] Guy Tremblay, *L'évolution du rôle de député*, allocution présentée dans le cadre de la deuxième édition des conférences Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale, novembre 2003, 14 pages.

expose que : *« C'est un constat classique de toutes les études en ce domaine : les distorsions sont d'autant plus importantes que le nombre moyen de sièges par circonscription (ou « magnitude ») est faible. On aura des distorsions si la compensation s'effectue régionalement plutôt que globalement et plus encore si les régions sont nombreuses et petites* »[10].

1.3.1. Pour une proportionnelle nationale non compensatoire

Comme la présence de nombreux districts et le faible nombre de sièges viennent mettre un frein au caractère proportionnel du mode de scrutin proposé, la FTQ recommande de procéder à une répartition des sièges de liste en fonction du pourcentage des suffrages exprimés par chacun des partis à l'échelle du Québec afin d'obtenir une meilleure correspondance entre le pourcentage des votes et le nombre de sièges à l'Assemblée nationale.

Les pays qui ont adopté un mode de scrutin comportant un élément de proportionnalité à l'échelle nationale ont spécifié des seuils minimums de votes pour empêcher la multiplication des petits partis plus « marginaux ». L'exemple d'Israël, qui a adopté un modèle de représentation proportionnelle pur, fait image comme le modèle à ne pas suivre avec un seuil de 1,5 %. La norme qui s'est imposée dans les pays qui ont adopté ce mode de scrutin se situe à 5 % des suffrages exprimés. La FTQ est favorable à l'idée d'avoir un seuil pour éviter l'émiettement de la représentation parlementaire et propose de le fixer à 5 %.

La FTQ estime que les sièges attribués à la proportionnelle ne doivent pas être compensatoires, c'est-à-dire qu'ils doivent être attribués indépendamment du nombre de sièges obtenus par chacun des partis dans les circonscriptions[11]. Si, par exemple, il y a 30 sièges de liste à pourvoir et qu'un parti remporte 40 % des suffrages exprimés, il obtiendra 12 sièges.

Soulignons que la façon d'attribuer les sièges de district selon la méthode de quotient le plus élevé, contenu dans la proposition gouvernementale, est complexe et n'est pas de compréhension évidente pour le citoyen et la citoyenne. Notre proposition d'une proportionnelle à l'échelle du Québec a le mérite d'être simple, claire et aisément compréhensible pour l'électorat.

1.3.2. Un ratio différent de celui proposé

La FTQ est préoccupée par la réduction du nombre de circonscriptions de 125 à 77. Comment les députés pourront-ils agir efficacement auprès des électeurs et des électrices si les territoires à desservir sont désormais beaucoup plus vastes? Plusieurs

---

[10] Massicotte, Louis, *À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec*, Document de travail, Gouvernement du Québec, secrétariat à la Réforme des institutions démocratiques, 2004, page 31.

[11] Cette modalité fut présentée par M. Jean-Herman Guay, professeur de sciences politiques à l'Université de Montréal, lors de consultations spéciales tenues par la Commission spéciale sur la Loi électorale. Son texte intitulé « Une réforme à repenser » a été présenté le 10 novembre 2005.

observateurs estiment que sur un territoire où la population est très dispersée comme le Québec, la circonscription uninominale est la meilleure façon de préserver un lien étroit entre les élus et les électeurs. Nous sommes donc partisans d'une représentation par circonscription. En outre, ce type de député fait partie de notre histoire et tradition politique et, à ce titre, doit être conservé.

Là où nous nous inscrivons en faux, c'est sur le nombre de circonscriptions : le système électoral du Québec doit prévoir un nombre plus élevé de circonscriptions que celui proposé dans l'avant-projet de loi. Cependant, cette exigence interpelle directement le choix du ratio sièges de circonscription / sièges de liste.

Nous proposons de retenir 100 sièges de circonscription et 30 sièges de liste pour un total de 130 députés. On note que cette répartition donne un ratio de 77 % / 23 %. Si l'on prend en considération les travaux du professeur Louis Massicotte, il souligne que «… *le choix d'un ratio est conditionné dans une certaine mesure par l'existence ou non de subdivisions régionales*» [12]. Notre compréhension est à l'effet que si les sièges de liste sont attribués globalement, c'est-à-dire à l'échelle du territoire du Québec, le gouvernement dispose d'une certaine marge de manœuvre pour fixer son ratio et n'est pas nécessairement contraint de retenir le ratio de 60/40 suggéré par plusieurs experts.

Bien sûr, le nombre de sièges de circonscription et de liste que nous proposons pourrait varier. Ce qui importe à nos yeux, c'est de trouver la combinaison idéale qui permet d'assurer la stabilité du gouvernement et une meilleure représentation de la volonté populaire à l'Assemblée nationale en faisant en sorte que chaque vote compte.

Nous n'avons pas en main les outils pour simuler les effets possibles d'un modèle de scrutin différent que celui proposé par le gouvernement. C'est pourquoi, la FTQ demande au gouvernement d'examiner attentivement les modalités de notre proposition, d'en évaluer les impacts possibles afin de juger de leur pertinence en pleine connaissance de cause.

Les modalités que nous vous soumettons sembleront timides aux yeux de certains observateurs, nous en convenons. Encore à cause du principe de précaution, la FTQ croit que le gouvernement doit agir avec circonspection dans l'introduction d'un élément de proportionnalité au système électoral québécois. Il sera toujours temps, après avoir expérimenté le nouveau mode de scrutin à l'occasion de deux ou trois élections, d'en faire le bilan, d'analyser les effets des nouvelles règles électorales et de les améliorer, s'il y a lieu.

1.3.3. En faveur d'un deuxième vote

Selon plusieurs experts, la tenue d'un deuxième vote constitue la ligne de démarcation entre une vraie proportionnelle ou une réforme un peu « creuse ». Or, l'avant-projet de loi propose un seul vote au scrutin majoritaire à partir duquel les sièges de liste seraient attribués.

---

[12] Massicotte, Louis, *idem*, page 21.

Ailleurs, dans les pays qui ont adopté le mode de scrutin proportionnel mixte, les électeurs et les électrices ont, en plus du premier vote au scrutin majoritaire pour élire les députés de circonscription, un deuxième vote au scrutin proportionnel de liste pour élire les députés qui permettent la compensation. On constate que dans ces pays, il n'est pas rare que l'électeur ou l'électrice partage son vote. Par exemple, en Écosse, en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, les principaux partis obtiennent près de 90 % des suffrages, le Québec ne se distinguant pas à ce chapitre avec un pourcentage du même ordre de grandeur[13]. Toutefois, au moment du deuxième vote au scrutin de liste (pour la proportionnelle), près de 20 % des voix, en moyenne, se divisent pour appuyer un autre parti. C'est ce qu'on appelle en anglais le *split voting*.

Au Québec, l'ampleur du vote stratégique ou du vote utile présentement induit par le scrutin majoritaire est sensiblement du même ordre de grandeur. Selon un sondage[14] réalisé en 2004, près de 30 % de l'électorat québécois exercerait un vote « stratégique », c'est-à-dire qu'il vote pour un candidat ou parti autre que celui qu'il préfère par crainte que s'il vote pour son candidat ou parti préféré, ce geste risque de favoriser un candidat ou un parti qu'il réprouve. Ainsi, en l'absence d'un deuxième vote pour la liste du parti, le mode de scrutin proposé ne ferait pas disparaître le réflexe du vote « utile ou stratégique ».

Enfin, contrairement à ce que certains observateurs affirment, nous ne croyons pas qu'un éventuel changement de bulletin de vote ou le fait d'introduire deux votes sur un même bulletin dépasse la capacité d'adaptation des électeurs et des électrices.

1.4 OUI A UN REFERENDUM

Lorsqu'une réforme électorale de cette envergure est sur la table à dessin, il est essentiel que la réflexion dépasse les partis politiques. En outre, ce débat ne doit pas se tenir qu'à l'Assemblée nationale, un parti pourrait contrecarrer la réforme simplement en ayant un plus grand nombre de députés que les autres partis réunis et qu'une vision à court terme et partisane. Un changement aussi fondamental et structurant du système électoral commande que l'on soumette ce type de réforme au verdict de la population. Le référendum s'impose donc.

Toutefois, nous ne sommes pas convaincus de la nécessité d'obtenir un niveau d'approbation qui soit supérieur à la majorité simple, comme l'a fait la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard. En Colombie-Britannique, le gouvernement avait déterminé que l'adoption de la réforme du mode de scrutin devait recueillir 60 % des votes à l'échelle de la province et obtenir une majorité simple dans 60 % des 79 circonscriptions. Or, la réforme a été rejetée de peu : 57 % des électeurs et électrices se sont prononcés en faveur de la réforme; plus de 77 circonscriptions ont obtenu la majorité. Cet enjeu est tellement important aux yeux des citoyens et des citoyennes de la Colombie-Britannique qu'il occupe encore l'avant-scène de l'actualité politique. Le

---

[13] Pour les trois principaux partis.

[14] Yves Déry, Les Affaires, *Le vote proportionnel obtient l'appui de 60 % des Québécois*, 16 octobre 2004, page 19.

gouvernement s'est donc engagé à tenir un autre référendum en novembre 2008[15]. Le gouvernement conservateur de l'Île-du-Prince-Édouard a aussi décrété que le mode de scrutin proposé devait être soumis à un plébiscite et a retenu les mêmes critères que la Colombie-Britannique. La population a rejeté la proposition de changement à 63 %.
La FTQ s'étonne que les gouvernements provinciaux imposent des règles plus strictes pour les citoyens et les citoyennes que celles qu'ils appliquent dans le cadre de leurs travaux dans leur parlement respectif. À notre avis, une réforme électorale peut asseoir sa légitimité en obtenant l'adhésion d'une majorité simple (50 % plus 1 vote) des électeurs et des électrices dans plusieurs régions de la province.

1.5 UNE VASTE CAMPAGNE D'EDUCATION POPULAIRE

Dans un mémoire précédent (2002), nous soulignions que les modes de scrutin sont peu connus et peu maîtrisés par la majorité de la population.[16] Il est donc crucial que les citoyens et les citoyennes comprennent le contenu et le sens de cette réforme, surtout si la question leur est soumise par voie de référendum. Une vaste campagne d'éducation populaire, d'information et de sensibilisation devra être mise sur pied en utilisant les moyens didactiques appropriés et en mettant à contribution tous les types de communication. En outre, la tenue même d'un référendum constitue un moyen de faire de la sensibilisation, des comités des « partisans » ou des « opposants » mèneront activement des campagnes d'information auprès de la population.

Enfin, si la population québécoise acquiesce à un nouveau mode de scrutin, une deuxième campagne d'information et d'éducation populaire devra se mettre en branle, et ce, bien avant la tenue de la prochaine élection qui utilisera ce nouveau mode de scrutin. Il s'agit de bien expliquer les tenants et aboutissants de ce système électoral qui entraînera des changements dans les comportements de l'électorat.

RECOMMANDATIONS

- *Nous constatons que les modalités du mode de scrutin proposé ne changeront pas fondamentalement les règles actuelles du jeu. Le modèle proposé risque de mettre en péril la stabilité parlementaire, n'augmentera pas sensiblement les chances des partis tiers d'être représentés à l'Assemblée nationale et restreindra l'effet du scrutin proportionnel. C'est pourquoi nous rejetons la proposition gouvernementale.*

- *La FTQ réitère l'importance de mettre en place un mode de scrutin mixte proportionnel dont les caractéristiques permettront d'assurer une certaine stabilité*

[15] Discours du Trône du 15 septembre 2005.
[16] Un sondage mené auprès de mille Canadiens, en février 2001, par la maison canadienne Ipsos-Reid, donnait les résultats suivants : la moitié des répondants croient qu'il faut la majorité absolue pour qu'un député soit élu et qu'un parti forme le gouvernement; 64 % n'avaient jamais entendu l'expression «représentation proportionnelle»; 20 % croient que le Canada a déjà la représentation proportionnelle. (Voir Darrell Bricker et Martin Redfern, « Canadian Perspectives on the Voting System », *Policy Options politiques,* juillet-août 2001.)

parlementaire et une juste représentation des partis tiers. En ce qui concerne le volet proportionnel du mode de scrutin, la FTQ recommande que la distribution des sièges de liste s'effectue globalement en comptabilisant l'ensemble des votes recueillis par un parti sur l'ensemble du territoire du Québec (et non fractionné par district).

- *La FTQ estime qu'il est important de maintenir un nombre élevé de circonscriptions. Nous proposons : 100 députés de circonscription et 30 députés de liste pour une députation de 130 personnes. En ce qui concerne les députés de liste, la FTQ est en faveur d'une attribution qui s'effectuerait à l'échelle nationale d'une part, pour refléter une meilleure expression de la volonté de l'électorat en comptabilisant l'ensemble des votes recueillis par un parti sur le territoire du Québec (et non fractionné par district) et, d'autre part, pour permettre une flexibilité dans la détermination du ratio sièges de circonscription / sièges de liste.*

- *La FTQ propose que l'électorat dispose de deux votes : un pour élire le député de circonscription et un vote pour la liste du parti. Cette approche, en accordant une plus grande liberté de choix, est plus respectueuse de l'électorat québécois et améliorera les chances des petites formations politiques d'être représentées à l'Assemblée nationale.*

- *Afin d'éviter la multiplication des petits partis à l'Assemblée nationale, la FTQ recommande d'établir un seuil minimal. Ainsi, pour avoir droit à un siège de liste, un parti devra récolter 5 % des suffrages exprimés à l'échelle du Québec.*

- *La FTQ recommande que la réforme du mode de scrutin soit soumise à l'approbation de la population du Québec par la voie d'un référendum. Par souci d'économie financière, le référendum devrait se tenir en même temps qu'une élection générale.*

- *La FTQ défendra l'idée que la majorité simple de 50 % plus un est suffisante pour gagner le référendum.*

- *Une vaste campagne d'information et d'éducation populaire devra être mise sur pied.*

2. Améliorer l'exercice du droit de vote : essentiel

L'avant-projet de loi comporte plusieurs mesures visant à favoriser l'exercice du droit de vote. Dans le cadre de ce mémoire, nous ne nous pencherons pas sur l'ensemble de ces mesures, mais nous exprimerons des commentaires sur certaines mesures qui nous interpellent davantage.

2.1 Dans l'ensemble, des mesures adequates

La baisse actuelle des taux de participation électorale[17] nous préoccupe. Entre 1948 et 1998, au Québec, le taux de participation aux élections provinciales a évolué en dents de scie, avec des pics de participation atteignant plus de 82 % et des moments de faible participation oscillant autour de 75 %. Si l'on se compare aux taux de participation aux élections fédérales[18], le Québec fait assez bonne figure. Toutefois, la baisse sensible du taux de participation lors des dernières élections provinciales en 2003 — lequel a chuté à 70 %, le plus bas niveau depuis 60 ans! — inquiète. Cette baisse généralisée témoigne d'un désintérêt à l'égard des institutions démocratiques et traduit un cynisme général à l'égard de la politique « traditionnelle ». Il y a donc là matière à réflexion.

Certes, la participation électorale est un phénomène complexe. Plusieurs facteurs socioéconomiques, politiques, culturels, individuels et institutionnels entrent en jeu et influencent le niveau de participation. Les solutions à préconiser seront donc multiples. Les mesures contenues dans l'avant-projet de loi s'attaquent essentiellement aux caractéristiques du système électoral qui peuvent avoir une influence sur le taux de participation comme le mode de scrutin, l'inscription sur la liste électorale, les mécanismes de votation, les heures d'ouverture des bureaux de scrutin et le jour de l'élection.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que ces mesures lèvent essentiellement des barrières « physiques » à l'exercice du droit de vote. Comme les déterminants de la participation électorale sont fonction d'un ensemble de facteurs, il importe de poursuivre la réflexion dans une perspective plus vaste et de s'interroger sur la façon de mousser l'intérêt des citoyens et des citoyennes aux enjeux politiques et de l'importance d'exercer leurs droits démocratiques.

Le vieillissement de la population et la mobilité croissante des étudiants et des travailleurs et travailleuses sont des réalités de la société québécoise. Ces changements posent des défis particuliers à l'exercice du droit de vote. La FTQ est favorable à de nouvelles pistes visant à améliorer l'accès au vote telles que l'élargissement du vote par correspondance à d'autres catégories d'électeurs et d'électrices; l'élargissement du vote par anticipation itinérant dans les résidences pour personnes âgées; des heures de vote par anticipation plus étendues.

---

[17] Les taux de participation les plus faibles étant aux élections scolaires (15,4 % en 1998 et 28 % en 1994) suivis des élections municipales (50 % et 55 %).

[18] Évolution des taux de participation aux élections fédérales : après un sommet de 80,6 % atteint en 1958, le taux de participation a oscillé à la baisse depuis, passant de 75,3 % (1988) à 60,5 % lors des dernières élections de 2004.

Toutefois, il est essentiel que tous les mécanismes de votation actuels et à venir soient fiables et efficaces de façon à assurer l'intégrité du vote. Dans un document récent[19], le Directeur général des élections du Québec a énoncé cinq principes devant guider le gouvernement dans ses choix de pistes pouvant améliorer l'exercice du droit de vote :

- le libre exercice du vote, c'est-à-dire qu'il s'exerce sans contrainte et en toute indépendance;
- le secret du vote, principe incontournable dans une démocratie moderne, qui est garanti par l'emploi d'un isoloir et le dépôt par l'électeur et l'électrice de son vote dans une urne;
- le principe d'accessibilité, c'est-à-dire que tout électeur ou électrice doit avoir la possibilité réelle d'exercer son droit de vote;
- le principe d'équité qui signifie que les mécanismes de votation offrent des chances égales de voter aux électeurs ou électrices; enfin,
- l'intégrité et la transparence du processus électoral.

Seul le respect de ces principes, étroitement liés les uns aux autres, assurera la crédibilité du processus électoral et favorisera la confiance de l'électorat dans ce dernier.

Le gouvernement doit absolument mettre en place toutes les mesures nécessaires pour éviter les abus et les fraudes. Il serait très fâcheux de constater que des failles dans la sécurité et l'accessibilité des mécanismes de votation ramènent le Québec à l'ère des magouilles électorales.

2.2 GARE AU VOTE ELECTRONIQUE!

Le récent cafouillage informatique des élections municipales de novembre 2005 nous incite à faire une mise en garde : le gouvernement ne doit s'engager dans cette voie qu'avec la plus grande prudence.

Dans un grand nombre de municipalités, les défaillances informatiques furent nombreuses : bogues qui ont fait en sorte que des bulletins de vote étaient refusés, pannes des urnes électroniques qui n'ont pas pu recueillir les votes ou ont obligé les responsables à dépouiller les votes à la main, problèmes de transmission des données, surcharge du serveur qui transmettait et compilait les résultats des élections, le trop faible ratio urnes électroniques / nombre de sections de vote, etc., tous ces cas illustrent avec éloquence que l'expérience fut, dans plusieurs cas, un véritable fiasco.

Devant ces ratés qui ont créé des goulots d'étranglement et des files d'attente, combien de personnes ont rebroussé chemin? Qu'un électeur ou une électrice fasse le pied de grue pendant une heure avant de voter parce que la participation électorale est élevée, réjouissons-nous! Mais ce ne fut pas le cas : à Montréal, le taux de participation n'a été que de 35 %!

---

[19] Directeur général des élections du Québec, « *Améliorer l'accès au vote et favoriser son exercice, une proposition du Directeur général des élections du Québec* », avril 2004, 206 pages.

La ville de Québec a fait un pas de plus dans l'ère moderne en utilisant un système de votation électronique sans papier[20]. Plusieurs jours avant la tenue du scrutin, le politologue Claude Côté[21] dénonçait ce système qui ne permet pas le recomptage. En outre, il soulignait que « *(…) les machines à voter électroniques donneront aux électeurs l'impression qu'ils ont voté mais ceux-ci n'auront en fait aucune preuve que leurs votes ont été correctement enregistrés par la machine ou qu'ils seront additionnés aux autres à la fin de la journée.* » Or, ce politologue n'avait pas tort de sonner l'alarme : quelques jours après les élections, la ville de Québec constatait qu'il y avait un décalage entre le nombre de bulletins de votes enregistrés et le nombre d'électeurs et d'électrices ayant exercé leur droit de vote.

Certains argumenteront qu'il ne s'agit que de la quincaillerie. Cependant, l'enjeu au cœur de ce débat « informatique » est fondamental : comment assurer l'intégrité du vote? Comment donner aux citoyens et citoyennes l'assurance que l'ordinateur est « sûr », c'est-à-dire qu'il n'a pas été frauduleusement programmé pour trafiquer les résultats électoraux? Comment vérifier que le vote d'un citoyen a bel et bien été enregistré, et ce, correctement? Au lendemain des élections municipales du 6 novembre, on apprenait que la ville de Québec avait loué ses terminaux d'une firme américaine, Micro Vote, dont le président avait fait la déclaration suivante : « *Il n'y a vraiment aucune façon de prouver à un électeur que son vote a été enregistré exactement comme il l'entendait. Il doit avoir une foi aveugle dans l'intégrité des responsables locaux de l'élection*[22] ». De quoi laisser songeur… Aux États-Unis où le débat fait rage, plusieurs États ont déjà légiféré pour que les machines électroniques soient obligatoirement munies d'une imprimante[23].

Nous constatons que l'utilisation du vote électronique jusqu'à ce jour viole plusieurs des principes énoncés précédemment. Si l'implantation de systèmes informatiques ajoute aux difficultés d'exercer son droit de vote, voire prive certains citoyens et citoyennes de leur droit de vote, la FTQ met sérieusement en doute leur à-propos. Dans un contexte où les taux de participation sont en baisse et le cynisme de la population à l'égard de la politique et des institutions démocratiques à la hausse, ces lacunes devraient semer une vive inquiétude auprès des autorités responsables des élections. Un crayon, un bulletin de vote et une boîte : pourquoi changer quelque chose qui fonctionne bien?

---

[20] Machines à voter électroniques à boutons-poussoirs ou à écran tactile. Ne pas confondre avec les machines à lecteur optique qui « lisent » les bulletins de vote qui peuvent être recomptés s'il y a lieu.
[21] Chercheur associé à l'Université Concordia. Il a publié deux articles dans le Soleil : *Les élections municipales du 6 novembre* (1), 31 octobre 2005, page A19, et *Les élections municipales du 6 novembre (2)*, le 1er novembre 2005, page A17.
[22] Traduction libre de Claude Côté. Citation tirée de l'article de l'auteur, *Des élections… « made in USA »*, 10 novembre 2005, Le Soleil, page A18.
[23] Ainsi, l'électeur vote à partir d'une machine électronique qui imprime automatiquement le résultat sur un bulletin derrière une vitre. L'électeur peut alors confirmer son choix. En appuyant sur un bouton, le bulletin est ensuite déposé dans une urne, et ce, sans manipulation extérieure.

RECOMMANDATIONS

- *Globalement, nous sommes en faveur des mesures proposées dans l'avant-projet de loi visant à améliorer l'exercice du droit de vote. Cependant, leur mise en œuvre doit impérativement respecter les principes énoncés par le Directeur général des élections, soit le libre exercice du droit de vote, le secret du vote, l'accessibilité au vote, l'équité, l'intégrité et la transparence du processus électoral.*

  Plusieurs de ces mesures concernent directement le Directeur général des élections qui possède plusieurs leviers pour créer un environnement favorable à l'exercice du droit de vote. L'avant-projet de loi doit donc remettre au Directeur général des élections tous les moyens et les pouvoirs nécessaires pour répondre adéquatement aux besoins diversifiés et changeants de l'électorat québécois.

- *Devant la piètre performance du vote électronique aux récentes élections municipales et les nombreuses faiblesses détectées dans la sécurité mettant en cause l'intégrité du vote, la FTQ recommande au gouvernement de faire preuve d'une grande circonspection avant de se lancer dans un système de votation électronique à grande échelle.*

3. Femmes et personnes issues des communautés ethnoculturelles : réalités différentes, mêmes mesures

La FTQ partage sans réserve l'objectif d'accroître le nombre de femmes et de personnes issues des communautés ethnoculturelles, candidates et élues à l'Assemblée nationale. Ainsi, nous accueillons favorablement les dispositions de l'avant-projet de loi qui prévoit des incitatifs financiers pour améliorer leur représentation.

Actuellement, le Directeur général des élections du Québec verse une allocation annuelle équivalente à 0,50 $ par vote obtenu par chacun des partis politiques autorisés. L'avant-projet de loi prévoit des majorations des allocations annuelles versées aux partis politiques qui présentent plus de 30 % de femmes ou plus de 10 % de personnes issues des communautés ethnoculturelles aux élections[24]. Le gouvernement propose aussi un relèvement du remboursement des dépenses électorales si ces personnes sont élues ou recueillent au moins 15 % des suffrages exprimés[25].

3.1 VISER L'EGALITE DE LA REPRESENTATION DES FEMMES

Alors que le gouvernement se fixe comme objectif d'obtenir une représentation « équitable » de femmes, la FTQ estime que ce dernier devrait viser l'égalité dans la représentativité des hommes et des femmes. Il est vrai qu'avec 32 % de femmes à l'Assemblée nationale, le Québec se classe honorablement à ce chapitre, occupant le 15e rang mondial. À titre de comparaison, mentionnons que le Canada se situe au 43e rang avec 21,1 % de femmes à la Chambre des communes[26]. Manifestement, plusieurs autres pays démocratiques font beaucoup mieux que nous!

En fixant à 30 % le seuil à partir duquel les bonifications s'engagent, nous estimons que le gouvernement a posé la barre trop bas. Présentement, les deux principaux partis politiques, le Parti libéral du Québec et le Parti québécois, ont respectivement 30,3 % et 35,6 % de femmes élues dans leurs rangs. Si le gouvernement veut réellement inciter les partis politiques à faire mieux, il nous apparaît essentiel de relever le seuil à un niveau plus élevé à ce qu'ils réalisent déjà; nous suggérons qu'il soit à 35 %.

Ce sont les partis politiques qui décident des candidatures qu'ils présenteront aux électeurs et aux électrices. Ainsi, nous sommes d'accord que les mesures incitatives

---

[24] Pour les femmes : si la proportion est de 30 à 34 % des candidatures d'un parti, majoration de 5 %; de 35 à 39 %, majoration de 10 %; 40 % et plus, majoration de 15 %. Pour les personnes des communautés ethnoculturelles : si la proportion est de 10 à 12 % des candidatures d'un parti, majoration de 5 %; de 13 à 15 %, majoration de 10 %; de 16 % et plus, majoration de 15 %.

[25] La loi actuelle prévoit un remboursement de 50 % des dépenses électorales. Si les femmes sont élues : si la proportion est de 30 à 34 % des candidatures d'un parti, remboursement de 65 %; si 35 à 39 %, remboursement de 70 %; 40 % et plus, remboursement de 75 %. Si les candidates recueillent au moins 15 % des voix : 30 à 34 %, remboursement de 60 %; si 35 à 39 %, remboursement de 65 %; 40 % et plus, remboursement de 70 %.

[26] Soit 65 femmes élues parmi les 308 députés à la chambre des communes, élections de 2004. Source : Union interparlementaire, *Les femmes dans les parlements nationaux*, État de la situation au 31 octobre 2005, http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm, page consultée le 12 décembre 2005.

déployées pour favoriser l'entrée des femmes et des personnes issues des communautés ethnoculturelles en politique leur soient adressées.

Toutefois, il faut bien reconnaître qu'il existe des différences sociodémographiques et économiques importantes entre les femmes et les hommes. Encore aujourd'hui, ce sont les femmes qui assument une grande part des tâches ménagères et les soins aux enfants. Donc, elles relèvent déjà le difficile défi de concilier le travail et la famille… Comment imaginer embrasser une carrière politique dont les conditions de travail sont difficiles, horaires chargés et brisés, les fréquents déplacements, etc.? Dans un premier temps, nous croyons qu'il faut convenir que les candidates ont des besoins particuliers qui devraient idéalement être pris en compte par les partis politiques.

La question financière aussi entre en jeu dans la décision de toute personne de participer à la vie politique, mais pose un défi particulier aux femmes. Par exemple, les assemblées d'investiture coûtent cher en ressources humaines et financières. Considérant que la taille des circonscriptions risque d'être plus vaste avec la réforme du mode de scrutin, nécessitant des investissements plus grands encore, seules les candidates les mieux outillées et les mieux organisées sauront tirer leur épingle du jeu. Est-ce que seuls les grands partis pourront soutenir les candidatures féminines?

Selon notre proposition concernant le mode de scrutin, les députés qui seront élus au scrutin proportionnel seront désignés à partir d'une liste. La FTQ espère que les partis politiques élaboreront des listes qui feront une belle place aux femmes et aux personnes issues des communautés ethnoculturelles.

3.2 AMELIORER LA REPRESENTATION DES PERSONNES DES COMMUNAUTES ETHNOCULTURELLES

La FTQ croit que les mesures proposées pour améliorer la représentation des personnes appartenant à des communautés ethnoculturelles sont, certes, un premier pas dans la bonne direction.

Les personnes issues des communautés ethnoculturelles font malheureusement trop souvent face à la discrimination, sinon au racisme, présents dans le système d'éducation, les milieux de travail, les collectivités et les institutions privées et publiques… et même dans le mouvement syndical. Cette discrimination entraîne de nombreuses conséquences, notamment des débouchés restreints sur le marché du travail, un accès réduit aux programmes et services gouvernementaux, des obstacles à la scolarisation et l'inaccessibilité au logement. Lorsque ces personnes réussissent à développer une appartenance culturelle et une identité sociale essentielles à une vie productive au Québec, ce qui constitue déjà un défi de taille, se porter candidat nécessite une autre adaptation, celle liée à la culture et aux fonctionnements politiques du Québec.

Nous ne parlons pas à ici « à travers notre chapeau » : nos propos prennent appui sur l'expérience, les milieux de travail étant à l'image de la société tout entière. Si les partis politiques ne prennent pas en compte cet état de fait, il est utopique de penser que les

personnes issues des communautés ethnoculturelles se bousculeront au portillon pour se lancer dans la politique active.

Bref, les partis politiques ont des défis de taille à relever au sein même de leurs fonctionnements pour permettent une meilleure représentation des femmes et des minorités ethnoculturelles. Les mesures à implanter relèvent de la régie interne des partis politiques. Nous osons espérer que les partis politiques sauront prendre les mesures les plus appropriées pour atteindre les objectifs fixés.

Recommandations

- *La FTQ est en faveur des dispositions de l'avant-projet de loi qui prévoit des incitatifs financiers pour améliorer la représentation des femmes et des personnes issues des communautés ethnoculturelles. Ces sommes additionnelles devront être remises à l'instance nationale du parti politique.*

- *Afin de créer un réel incitatif pour les partis politiques à améliorer la présence des femmes, la FTQ recommande de relever les seuils à partir desquels les incitatifs financiers (majoration de l'allocation annuelle versée aux partis politiques et le remboursement des dépenses électorales) s'appliqueront à 35 %. Ainsi, l'allocation annuelle serait la suivante : si la proportion de candidatures féminines d'un parti est de 35 à 39 %, la majoration sera de 5 %; entre 40 et 44 %, une majoration de 10 %; et 45 % et plus, une majoration de 15 %. Les mêmes fourchettes de pourcentage seraient retenues pour le remboursement des dépenses électorales.*

- *Nous invitons les partis politiques à examiner leurs pratiques et leurs règles de fonctionnement interne afin de s'assurer qu'elles ne comportent pas de barrières à l'entrée des femmes et des personnes issues des communautés ethnoculturelles à la vie politique active.*

4. Pour revitaliser le rôle de député

La FTQ est d'avis qu'une réforme du mode de scrutin visant à assurer une meilleure expression des idées politiques à l'Assemblée nationale restera lettre morte si on ne pose pas simultanément un regard critique sur les fonctionnements de l'Assemblée nationale, notamment le rôle des députés. Règle générale, les députés exercent des fonctions de législateur, de contrôleur des activités du gouvernement et de défenseur des intérêts de son électorat. Les deux premières fonctions s'exercent dans le cadre des travaux à l'Assemblée nationale et au sein des commissions parlementaires. La troisième s'incarne à l'échelle de la circonscription où il agit à titre d'intermédiaire entre le gouvernement et les électeurs et les électrices.

Dans une réflexion critique des fonctionnements de l'Assemblée nationale présentée dans le cadre d'un mémoire précédent[27], la FTQ déplorait la perte du pouvoir du député et la dilution de son rôle parlementaire. Plusieurs rapports indiquent que ces déficiences sont habituellement attribuées à la mainmise du pouvoir exécutif, soit le gouvernement sur la capacité de légiférer de l'Assemblée nationale (pouvoir législatif). On dénonçait notamment que le pouvoir exécutif s'arrogeait un certain nombre d'étapes nécessaires à l'adoption des lois : préparation du contenu, ordre du jour, durée des débats et adoption selon la ligne de parti, le député n'ayant plus qu'à approuver un projet de loi qui a été essentiellement décidé et élaboré en dehors de l'Assemblée nationale. De plus, les courts délais de préparation et d'adoption des lois et la complexité des dossiers font en sorte que les députés sont de moins en moins capables d'exercer leur fonction de législateur correctement, faute de temps et de connaissance. En outre, la FTQ déplorait que le député soit devenu un acteur dont l'influence individuelle est réduite à la ligne de parti.

La FTQ constatait aussi que la maîtrise des contenus, l'organisation et le fonctionnement des commissions parlementaires étaient sous la tutelle du pouvoir exécutif, contrevenant ainsi au *Règlement de l'Assemblée*. En outre, le manque de ressources financières, humains et documentaires, les échéanciers serrés, une organisation du travail déficiente ne permettaient pas au député de faire son travail adéquatement, ce qui concourait à la dilution de son rôle parlementaire.

Afin de revitaliser le rôle du député, la FTQ avait alors émis trois recommandations concrètes. La première consistait à prendre les mesures nécessaires pour que le Règlement de l'Assemblée nationale concernant le travail en commissions parlementaires soit rigoureusement appliqué. Cette exigence suppose que l'on mette à la disposition des députés les moyens nécessaires (notamment les ressources humaines et financières) pour accomplir leurs tâches. La FTQ demandait également que les ministres s'abstiennent de siéger aux commissions sauf s'ils sont appelés à témoigner.

Afin de revitaliser les débats à l'Assemblée nationale et d'offrir une plus grande liberté de parole et d'action, la FTQ recommandait l'introduction d'une période de temps hebdomadaire réservée aux députés pour leur permettre de présenter des motions et des projets de loi.

---

[27] FTQ, *ibid*, pages 10 à 14.

Enfin, La FTQ demandait au gouvernement de réfléchir sur les façons d'assouplir l'application de la ligne de parti, notamment pour les dossiers qui ne mettent pas en cause la confiance dans le gouvernement.

La FTQ constate avec satisfaction que celles-ci font partie des 140 propositions de changements présentes dans le rapport sur la réforme parlementaire[28] déposé en 2004 par le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques. Ce rapport propose des changements importants qui touchent tous les aspects de la vie parlementaire. La FTQ encourage fortement le gouvernement à mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, nos propositions concernant la revitalisation du rôle des députés. Ces changements sont d'autant plus essentiels que le mode de scrutin proposé fera apparaître un nouveau groupe de députés (de liste). Une réflexion plus poussée s'imposera alors, notamment pour redéfinir les responsabilités et les tâches de chacun des types de députés et pour identifier les moyens à mettre en place pour assurer la coopération entre ces derniers.

Recommandations

- *Afin de revitaliser le rôle du député, la FTQ demande au gouvernement de mettre en œuvre, le plus rapidement possible, nos propositions de changement qui sont contenues dans le rapport gouvernemental,* La réforme parlementaire : cahier de propositions.

- *Par ailleurs, l'implantation éventuelle d'un mode de scrutin proportionnel mixte donnera naissance à un deuxième type de député (député de liste qui s'ajoutera au député de circonscription), créant ainsi une diversité dans la composition partisane à l'Assemblée nationale. Une telle diversité appelle une réflexion approfondie du rôle des députés, de leurs responsabilités et de leurs tâches respectives, de leur charge de travail et de la discipline de parti.*

[28] Gouvernement du Québec, *La réforme parlementaire : cahier de propositions*, ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, 2004, 50 pages.

5. Le contrôle des dépenses électorales des tiers[29]

La FTQ estime qu'il faut également revoir en profondeur les dispositions[30] de l'avant-projet de loi régissant les dépenses engagées par des tiers pendant la période électorale. Tout en réaffirmant son adhésion indéfectible à la philosophie qui sous-tend le régime et à la nécessité de maintenir un contrôle sur les dépenses des tiers, la FTQ estime que la loi actuelle brime la liberté d'expression d'une façon excessive et compromet sérieusement le débat démocratique.

5.1 POUR VERITABLEMENT COMMUNIQUER AVEC L'ELECTORAT

Les limitations imposées au droit des tiers d'effectuer des dépenses électorales ont été historiquement justifiées au motif qu'il fallait s'assurer, en saine démocratie, que le discours de chacun puisse être entendu, que tous les points de vue puissent être diffusés de façon égale, et que personne ne puisse, grâce à son argent, dominer le débat électoral. En somme, l'objectif du régime a toujours été de permettre une campagne équitable et une participation « *effective* » de tous.

Or, les résultats constatés au cours des années sont à l'opposé. Les partis politiques, les candidats et en particulier les chefs des grands partis occupent littéralement toute la place pendant une campagne électorale. Le point de vue des *tiers* est complètement occulté. Ce phénomène résulte, de toute évidence, de l'effet combiné de deux facteurs : le fait, d'une part, que les partis dépensent des sommes importantes en publicité et que les médias accordent aux chefs de parti une couverture à peu près exclusive et, d'autre part, l'impossibilité pour les tiers de pouvoir véritablement communiquer avec l'électorat de façon utile. En voulant éviter que le débat politique soit dominé par les mieux nantis, on a fait en sorte qu'il soit dominé par les grands partis politiques.

Dans une démarche vers une plus grande démocratie et une plus grande participation de la collectivité, la FTQ propose des modifications importantes s'articulant autour de trois axes principaux :

- revoir la notion de « dépenses électorales » pour en exclure certaines activités;
- permettre un « droit de réponse » à toute personne ou organisme et, à cette fin, permettre d'engager des dépenses raisonnables de publicité par la tenue de conférences de presse ou par des annonces dans les médias, pour répondre aux commentaires, déclarations ou programme d'un candidat ou d'un parti portant sur des questions qui concernent directement cette personne ou cet organisme;
- permettre à toute personne ou organisme d'engager des dépenses électorales pour « promouvoir » ses opinions, le montant de telles dépenses ne devant pas dépasser une limite raisonnable mais réaliste, c'est-à-dire un plafond qui permette véritablement de communiquer des messages de façon utile; la limite de

[29] Dans ce chapitre, le mot tiers réfère à des personnes ou à des groupes.
[30] Chapitre III, Contrôle des dépenses électorales, sections I et II, articles 498 à 535.

150 000 $ que comporte la loi fédérale constitue à cet égard, un excellent point de repère.[31]

5.2 LA NOTION DE DEPENSE ELECTORALE

La définition très large de ce que constitue une dépense électorale et l'interdiction d'effectuer une telle dépense font en sorte, qu'en pratique, seuls les partis politiques, les candidats et les médias peuvent exprimer leur opinion sur les enjeux électoraux pendant la campagne électorale. Aucun autre message ne peut atteindre l'électorat. Cet état de chose est malsain en ce qu'il confine le débat politique aux seuls intérêts des partis politiques en présence.

La FTQ propose donc d'ajouter un certain nombre d'exclusions à la liste déjà existante de certaines activités qui ne sont pas considérées comme engageant des dépenses électorales. Ainsi, ne devraient pas être considérées comme une dépense électorale, les sommes dépensées aux fins suivantes pendant une campagne électorale :

- la tenue de congrès ou d'assemblée par des syndicats ou des organismes sociaux dans le but de débattre des enjeux électoraux et adopter une position;
- la communication avec ses membres ou ses employés par voie de lettres, courriels, dépliants, brochures, bulletins ou communiqués pour transmettre des informations ou des opinions sur les enjeux électoraux;
- la communication d'informations ou d'opinions sur les enjeux électoraux sur un site web.

La FTQ est d'avis que ces quelques changements ne peuvent que favoriser la circulation des idées et élargir le débat politique, notamment en permettant à un plus grand nombre de personnes d'y participer et d'avoir accès à un plus large éventail de points de vue. La démocratie ne peut que s'en trouver enrichie.

5.3 LE DROIT DE REPONSE

Dans l'état actuel des choses, une personne, un organisme ou même une entreprise qui est victime d'une attaque de la part d'un candidat ou d'un parti est pratiquement privée du droit fondamental de pouvoir « répondre » et se défendre. En effet, une telle réponse serait nécessairement considérée comme une dépense électorale dès qu'une somme quelconque aura été engagée pour la communiquer, ne serait-ce que le prix d'un timbre. Les personnes, les organismes, les institutions et les entreprises sont à la merci du bon vouloir des médias pour que leur réponse puisse atteindre le public.

La FTQ estime que tous doivent avoir le droit de pouvoir répondre adéquatement aux commentaires défavorables dont ils peuvent faire l'objet de la part d'un candidat ou d'un parti.

Ce droit de réponse doit s'étendre de la même façon à l'égard des commentaires défavorables qui visent les valeurs, les principes et les objectifs soutenus par un organisme ou une institution. La FTQ suggère donc qu'une autre exception soit apportée

[31] L'avant-projet de loi prévoit un montant maximum de 3 000 $.

à la notion de dépense électorale : ne doivent pas être considérées comme une dépense électorale, les sommes dépensées pour exercer son droit de réponse.

5.4 LA LIMITE DE DEPENSES PERMISES

Le temps est également venu de revoir les restrictions que comporte la *Loi électorale* à l'égard du droit des tiers de s'impliquer dans le débat électoral. D'une part, la loi devrait permettre à toute organisation d'obtenir le statut d'intervenant et d'être ainsi autorisée à dépenser des sommes d'argent pour promouvoir ses opinions et ses idées et surtout celles de ses membres. L'évolution sociale et politique a fait en sorte que très souvent le citoyen ne peut vraiment communiquer son point de vue que par l'intermédiaire d'un organisme ou d'un mouvement auquel il adhère précisément à cette fin.

D'autre part, la communication véritable, la circulation des idées et la liberté d'expression ne sont possibles, pendant le peu de temps que dure une campagne électorale, que si le message peut de façon réaliste atteindre la population. Pour atteindre la population, il faut pouvoir compter sur des moyens adéquats et notamment des sommes d'argent relativement importantes.

La loi fédérale prévoit un plafond de 150 000 $ (avec indexation) à l'échelle nationale. Cette limite a été jugée raisonnable par la majorité des juges de la Cour suprême. La FTQ estime que le Québec ne ferait pas fausse route en adoptant la même limite.

Recommandations

- *La FTQ recommande de modifier l'avant-projet de loi afin d'ajouter à la liste des activités « exclues » de la définition des dépenses électorales la tenue de congrès ou d'assemblée par des syndicats ou des organismes sociaux visant à débattre des enjeux électoraux et à adopter une position; la communication avec les membres ou les employés par voie de lettres, courriels, dépliants, brochures, bulletins ou communiqués pour transmettre des informations ou des opinions sur les enjeux électoraux; la communication d'informations ou d'opinions sur les enjeux électoraux sur un site web; et les sommes dépensées pour exercer un droit de réponse.*

- *La FTQ réclame aussi dans la loi l'introduction d'un « droit de réponse » assorti d'une autorisation d'engager des dépenses raisonnables de publicité (conférences de presse, annonces dans les médias, etc.) pour répondre aux commentaires, déclarations ou programme d'un candidat ou d'un parti portant sur des questions qui concernent directement cette personne ou cet organisme.*

- *Enfin, la FTQ appuie vigoureusement l'idée de permettre à toute personne ou organisme d'engager des dépenses électorales pour « promouvoir » ses opinions, le montant de telles dépenses ne devant pas dépasser une limite raisonnable mais réaliste. À ce titre, la FTQ recommande au gouvernement du Québec de retenir la limite de 150 000 $ présente dans la loi électorale canadienne.*

Conclusion

Les élections jouent un rôle central dans une démocratie moderne. Ainsi, les modalités qui entourent leur tenue revêtent une très grande importance. La grande question au cœur d'une réforme du mode de scrutin est la suivante : veut-on favoriser l'efficacité de la gouvernance et la stabilité de l'État, incarnées par le scrutin majoritaire, ou promouvoir la représentativité des idées et des opinions politiques grâce au scrutin proportionnel? La réponse à cette question n'est pas manifeste et varie selon les préoccupations de chacun.

La FTQ, dans sa réflexion sur le mode de scrutin, s'est dite en faveur d'un système électoral qui maintient le mode de scrutin majoritaire actuel tout en le dotant d'un élément de proportionnalité afin de corriger les distorsions de ce dernier et permettre l'expression d'un large éventail d'idées politiques. Compte tenu de l'importance des enjeux d'une telle réforme, la centrale a aussi choisi d'adhérer à un principe de précaution et de favoriser la stabilité politique tout en intégrant, dans la mesure du possible, les avantages d'un scrutin proportionnel. Partisane de l'approche des petits pas, la FTQ estime qu'il y aura toujours lieu d'améliorer les modalités du scrutin mixte proportionnel ultérieurement.

Nous constatons que les modalités du mode de scrutin proposé dans l'avant-projet de loi ne changeront pas fondamentalement les règles du jeu actuelles. Le modèle proposé risque de mettre en péril la stabilité parlementaire, n'augmentera pas sensiblement les chances des partis tiers d'être représentés à l'Assemblée nationale et restreindra l'effet du scrutin proportionnel. C'est pourquoi nous rejetons la proposition gouvernementale.

Dans ce mémoire, nous recommandons un certain nombre de corrections à apporter au mode de scrutin proposé ainsi que plusieurs autres recommandations portant sur des sujets présents dans l'avant-projet de loi. Nous espérons vivement que le gouvernement en tiendra compte dans la rédaction du projet de loi qui devra suivre rapidement la fin de ces consultations.

LC/fv
sepb-574
2006 01 13

Annexe (1) : Résultats électoraux au Québec depuis 1960