

# Info-Démocratie

**Le bulletin du Conseil citoyen pour la démocratie / Outaouais**

Volume 3, Numéro 2

26 janvier 2005

<http://mdcq.cjb.net>

Le Conseil citoyen pour la démocratie / Outaouais sera entendu des membres de la CSLE le 2 février prochain, entre 15:30 et 16h. N'oubliez pas que vous pouvez lire le verbatim des consultations sur le site de l'Assemblée nationale.

## **Vers une compensation nationale avec deux votes ?**

Le débat sur la réforme du mode de scrutin est maintenant bien enclenché. Les consultations générales de la Commission spéciale sur la Loi électorale (CSLE) ont débuté le 24 janvier et se termineront le 9 mars.

Suivre le débat nous permet de constater deux aspects contestés dans l'avant-projet de loi. Le premier concerne la possibilité d'un deuxième vote. Dans la grande majorité des pays utilisant un mode de scrutin mixte compensatoire, les citoyens bénéficient de deux votes: un pour le candidat dans la circonscription, l'autre pour appuyer un parti de son choix pour le calcul de la compensation. Dans l'avant-projet de loi, la compensation est calculée directement par les voix exprimées dans les circonscriptions du district.

Le deuxième réfère quant à lui au niveau de la compensation: doit-on distribuer les sièges de compensation au niveau d'un district (ou région) ou au niveau national?

### **Ce qu'en pensent les citoyens**

Évidemment, les consultations générales n'en sont qu'à leur début, il est donc difficile de faire un bilan complet. Par contre, on peut déjà se faire une bonne idée suite à une initiative du Collectif Féminisme et Démocratie qui regroupe 52 mémoires sur son site Internet. À ceux-ci, notre Conseil citoyen ajoute 21 mémoires présentés par des collègues ou trouvés ailleurs sur le net. Ces 73 mémoires représentent, selon les informations fournis par le Mouvement Démocratie Nouvelle, le quart des mémoires déposés à la CSLE dans le cadre des consultations générales.

Sur ce total, treize doivent être retirés car ils n'abordent ni la question de la compensation, ni des deux votes.

Des 60 mémoires restants, 54 plaident pour deux votes, les autres ne s'expriment pas sur la question. Chacun a souligné la pertinence de chaque citoyen de pouvoir exprimer plus clairement sa volonté politique.

Quant à la question du niveau de la compensation, le résultat est tout aussi probant: 53 mémoires se déclarent en faveur d'une compensation nationale pour éliminer les distorsions et permettre un pluralisme politique. Seulement 4 mémoires suggèrent plutôt une compensation régionale basé sur le découpage des régions administratives (sauf la Fédération des municipalités du Québec). Trois mémoires ne tranchent pas entre une compensation régionale avec des régions plus grandes ou une compensation nationale.

Contrairement aux experts et aux partis politiques, l'avis des citoyens semble bien clair et faire consensus à travers le Québec. Il ne reste plus qu'à espérer que cette tendance se maintienne durant la Commission et que les membres parlementaires acceptent ce verdict de la population.

**Pour vous inscrire: [info\\_democratie@ccdo.cjb.net](mailto:info_democratie@ccdo.cjb.net)**

## En comparaison: l'avis des experts et des partis politiques

Du 1er au 11 novembre 2005, la CSLE a tenue six séances de consultations particulières auxquelles 22 intervenants ( le Directeur Général des élections du Québec, des universitaires et des partis politiques) ont fait leurs remarques concernant l'avant-projet de loi.

De ces 22 intervenants, un seul plaide pour le statu quo (Christian Dufour), refusant de modifier le mode de scrutin pour conserver la stabilité politique. Le DGEQ, en qualité d'arbitre du processus électoral, ne s'est pas exprimé sur la question. Finalement, le PQ a décidé d'attendre la fin des consultations de la CSLE pour présenter ses recommandations. Pour sa part, le Parti Marxiste-Léniniste a présenté un modèle électoral laissant la sélection des candidats aux citoyens plutôt qu'aux partis politiques.

Des 18 intervenants restant, dix (10) ont recommandé un deuxième vote. L'argument contre fut essentiellement présenté par le PLQ, plaident la complexité de ce procédé. Pour sa part, le professeur Vincent Lemieux a suggéré de commencer avec un seul vote, le temps que les citoyens s'habituent au nouveau mode de scrutin.

Les avis sont beaucoup plus divisés sur le niveau de la compensation. La compensation régionale est recommandée par 9 des 19 intervenants. De ceux-là, quatre le font en appui à l'avant-projet de loi. À l'exception de l'un d'eux, les autres intervenants (6) ont recommandé une compensation régionale avec des districts qui se rapprochent plus des régions administratives actuelles. Ceci porterait le nombre de régions à 14 ou 16. La conséquence de ce choix est clairement exprimé dans le mémoire de M. Milner, favorable néanmoins à la compensation régionale:

« Comme l'écrit M. Massicotte, son modèle à 16 régions, et le nôtre de 14 régions, produit un système proportionnel à deux vitesses: les électeurs vivant dans une zone métropolitaine obtiennent une proportionnalité plus complète, tandis que les résidants des secteurs non métropolitains doivent se satisfaire de moins de proportionnalité. » (p.7)

L'appui à une compensation nationale est plus discret. Seuls quatre intervenants donnent clairement leur appui à une compensation nationale. Ceux-ci plaident pour l'élimination des distorsions et un meilleur pluralisme politique.

Deux intervenants n'ont pas tranché sur ce débat: Allan Siaroff et Brian Tanguay. Tous deux ont plaidé en faveur d'une modification au niveau de la compensation, soit pour des plus grands districts, soit pour une compensation nationale. Ils ont préféré laisser le choix aux parlementaires, soulignant qu'ils n'étaient pas citoyens du Québec et, comme le souligne Brian Tanguay

« Donc, il faut essayer de balancer le désir d'une législature plus proportionnelle, plus représentative avec le désir de représenter toutes les régions dans la province, et ça, il n'y a pas d'équation, d'algorithme scientifique pour déterminer cette question. Il faut un débat parmi les différents groupes dans la société civile au Québec et parmi les différents partis politiques pour essayer de déterminer le nombre, le bon nombre de régions sur ce deuxième volet du vote. Mais je dirais... je pourrais dire que le nombre de régions envisagé par l'avant-projet de loi, au Québec, est trop grand, et ça créerait des seuils très difficiles, pour les tiers partis, à franchir. » ◊

	<b>Compensation nationale</b>	<b>Compensation régionale</b>	<b>Sans position sur la compensation</b>	<b>2 votes</b>	<b>Total mémoires lus</b>
Consultations particulières	4	10	2	10	22
Consultations générales	53	4	3	54	73
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>64</b>	<b>95</b>

## **La compensation nationale: le seul choix qui assure la représentation effective de tous les citoyens.**

### **Présentation**

Ce mémoire part de la structure de représentation proposée dans l'avant-projet (77 députés de circonscription et 50 députés de compensation) et propose de l'améliorer en attribuant les sièges de compensation pour avoir un Parlement où le nombre de sièges des partis politiques représente le plus fidèlement possible la proportion des voix qu'ils ont obtenues au niveau national. Nous appelons « compensation nationale » ce principe d'attribution des sièges de compensation.

Nous démontrons dans ce mémoire que le principe de la compensation nationale est le seul qui puisse assurer une représentation effective des opinions politiques de l'ensemble des citoyens dans le cadre de la structure proposée dans l'avant-projet de loi.

Nous prônons aussi la tenue d'élections à date fixe et un accès égal des partis aux média.

Chacun des sous-titres de ce mémoire représente une affirmation, que nous appuyons de notre argumentation. Ces affirmations sont, dans l'ordre, les suivantes :

1. Seule une compensation nationale sans seuil permet d'assurer une représentation effective de la volonté des citoyens. (p. 2)
2. Le principe de la compensation nationale doit être adopté, sans référendum. (p. 3)
3. Le vote de liste applique le principe de compensation nationale de façon conséquente. (p. 3)
4. Soumettre la date des élections à l'arbitraire et aux intérêts du parti au pouvoir n'est pas démocratique – les élections devraient être tenues à date fixe. (p. 4)
5. Si le gouvernement ne propose pas la compensation nationale, le vote de liste et les élections à date fixe, il doit offrir ces options dans un référendum. (p. 4)
6. La méthode de Borda est un bon moyen d'offrir plus de deux choix dans un référendum. (p. 5)
7. Les citoyens ont déjà affirmé qu'ils veulent favoriser l'émergence des petits partis – la compensation nationale est le seul moyen d'y arriver. (p. 6)
8. Le mode de scrutin proposé dans l'avant-projet de loi défavorise grossièrement les tiers partis. (p. 6)
9. L'accès égal aux média est une condition de la démocratie. (p. 7)
10. Une meilleure démocratie renforce la nation. (p. 8)

### **1. Seule une compensation nationale sans seuil permet d'assurer une représentation effective de la volonté des citoyens.**

- Tous les citoyens ont le droit de voir leurs aspirations effectivement représentées au Parlement avec comme seule limite le nombre de sièges au Parlement.
- Empêcher par l'établissement d'un seuil légal ou effectif une telle représentation est une négation de ce droit.
- Nous lisons et entendons souvent plusieurs justifications implicites visant à nier ce droit fondamental.

- Lorsque l'on affirme, par exemple, « il est important d'avoir des gouvernements majoritaires », ceci revient à dire : « il est justifié de priver une tranche des citoyens de représentation pour obtenir des gouvernements majoritaires ».
- Lorsque l'on affirme, par exemple : « il est juste que le mode de scrutin force tout le monde à se rallier à un petit nombre de grands partis pour éviter la fragmentation du Parlement», ceci revient à dire : « il est juste de priver des citoyens du droit effectif d'être représentés par des partis politiques qui correspondent vraiment à leurs aspirations et de limiter les possibles politiques à l'horizon proposé par les grands partis».
- Il s'avère, dans le contexte institutionnel actuel, que les citoyens représentent généralement leurs visions politiques au Parlement par l'intermédiaire des partis politiques.
- Il est clair que ce qui a le plus d'incidence sur les politiques et le sens de l'action gouvernementales est le parti politique qui dirige le gouvernement.
- Il est clair que les partis politiques existants, ou ceux que l'on peut former, représentent ou peuvent représenter les diverses visions globales ou sensibilités sur ce que doit être le sens des politiques ou de l'action gouvernementales que l'on retrouve dans la société civile.
- Il découle fatalement de tout ce qui précède que, dans le contexte actuel, seule une répartition des sièges du Parlement entre les partis correspondant à l'appui des citoyens à ces partis réalise le droit fondamental de tous les citoyens à la représentation effective de leurs aspirations.
- C'est pourquoi seule l'attribution des sièges au Parlement la plus rapprochée possible de la proportion des voix obtenues par les partis politiques au niveau national est vraiment démocratique.
- En effet, le découpage en régions et l'attribution de sièges en fonction des proportions de votes obtenus par les partis au niveau régional privent les citoyens qui ont appuyé les plus petits partis de représentation, comme cela a été démontré de façon irréfutable dans plusieurs mémoires présentés à la Commission et comme nous l'évoquons nous-mêmes plus loin.
- Dans le cadre d'un mode de scrutin avec des députés de circonscription et des députés de compensation, comme celui proposé dans l'avant-projet de loi, la seule solution démocratique est une attribution des sièges de compensation faite dans le but d'avoir un Parlement où le nombre de sièges des partis politiques représente le plus fidèlement possible la proportion des voix qu'ils ont obtenues au niveau national.
- L'avant-projet de loi peut être amendé en conservant sa structure pour devenir une option véritablement démocratique, c'est-à-dire en attribuant les sièges compensatoires qui y sont prévus selon le principe de la compensation nationale.

## **2. Le principe de la compensation nationale doit être adopté, sans référendum.**

- S'il n'y a pas compensation nationale, les petits partis politiques seront sous-représentés, voire pas représentés.
- Ne pas adopter la compensation nationale prive les citoyens qui appuient les petits partis politiques d'une représentation effective.
- Soumettre le principe de la compensation nationale à une référendum, c'est assujettir les citoyens qui appuient les petits partis politiques à la volonté de la majorité de la population.
- Il n'est pas démocratique qu'une majorité de citoyens puisse disposer des droits d'une minorité.
- Par conséquent, le principe de la compensation nationale doit être adopté, sans être assujetti à un référendum.
- Dans le cadre actuel, même les citoyens qui appuient les plus grands partis politiques voient souvent les résultats déformés et sont également privés de représentation effective.

## **3. Le vote de liste applique le principe de compensation nationale de façon conséquente.**

- L'une des raisons fondamentales pour avoir des sièges de compensation est de libérer les citoyens de la situation de vote stratégique où ils se retrouvent dans notre système actuel, fondé uniquement sur la circonscription.
- Si le degré de compensation est trop petit, comme dans l'avant-projet, le citoyen se retrouvera dans la même situation de vote stratégique pour le vote de liste que pour le vote de circonscription. En effet, si le citoyen préfère un parti dont il croit qu'il n'aura pas assez d'appuis pour faire élire un député, il devra voter pour un autre parti pour que son vote ait un poids réel.

- En fait, la seule manière de libérer aussi le vote de liste du vote stratégique est d'avoir une compensation nationale sans seuil : seulement ainsi le citoyen pourra-t-il voter pour sa première préférence avec l'assurance que son vote compte.
- Même lorsqu'il y aussi un vote de liste dans le cadre d'une compensation nationale, le citoyen peut se retrouver dans une situation de vote stratégique pour le vote de circonscription. Toutefois, avec la compensation nationale, le vote de liste permet au citoyen de donner un vote qui compte au parti qui correspond vraiment à sa préférence réelle dans le vote de liste, et c'est le vote de liste qui déterminera la répartition des sièges entre les partis au Parlement.
- Le vote de liste avec compensation nationale donne également une meilleure chance aux petits partis qui ne peuvent présenter un candidat dans toutes les circonscriptions. Le citoyen qui appuie un parti qui n'a pas de candidat dans sa circonscription peut quand même voter pour ce parti s'il y a un vote de liste.
- Pour toutes ces raisons, avoir un vote de liste est une application conséquente de la compensation nationale.

#### **4. Soumettre la date des élections à l'arbitraire et aux intérêts du parti au pouvoir n'est pas démocratique – les élections devraient être tenues à date fixe.**

- Tous les partis politiques devraient pouvoir s'organiser en fonction d'une date d'élections connue d'avance et partir sur le même pied.
- Il est indécent que le parti au pouvoir choisisse la date en fonction de son bon vouloir et puisse par exemple :
  - profiter de la non-préparation ou des difficultés d'un ou d'autres partis à un moment donné (nouveau chef, problèmes financiers, parti nouvellement créé, divisions, etc.);
  - choisir la date en fonction de sondages favorables;
  - éviter le dépôt de rapports compromettants avant la tenue des élections (protecteur du citoyen, vérificateur général par exemple).
- La tenue d'élections à date fixe facilite la préparation du DGE et des citoyens aux élections.
- Bien sûr, des règles spéciales devraient s'appliquer si un gouvernement est renversé au Parlement. On pourrait prévoir, par exemple, que dans une telle situation les élections ont lieu le cinquième dimanche qui suit l'adoption d'une motion de censure. Il est également possible de prévoir d'autres éventualités où le Parlement peut être dissous et des règles spéciales du même type s'appliquer (décès, incapacité, démission ou remplacement du premier ministre par exemple).

#### **5. Si le gouvernement ne propose pas la compensation nationale, le vote de liste et les élections à date fixe, il doit offrir ces options dans un référendum.**

- Comme nous l'avons montré ci-haut, le principe de la compensation nationale étant le seul démocratique, son adoption ne devrait pas être soumise par référendum, car ceci équivaudrait à soumettre les droits fondamentaux de minorités à une majorité, ce qui est bien sûr anti-démocratique. Il en est de même pour le vote de liste, application conséquente de la compensation nationale.
- La tenue d'élections à date fixe n'a également pas à être soumises à un référendum, cette modalité étant clairement démocratique par rapport au statu quo, qui favorise le parti au pouvoir sans raison valable, comme nous l'avons vu ci-haut.
- Advenant que, malgré tout, le gouvernement favorise une position autre qu'une compensation nationale, le vote de liste ou la tenue d'élections à date fixe, celui-ci a le devoir d'au moins donner l'occasion à la population d'obtenir ces mesures démocratiques en les proposant à l'occasion d'un référendum exécutoire.
- Soumettre un seul projet de modification à un oui ou à un non global piège certains citoyens : que font les citoyens qui trouvent le projet insatisfaisant? Si on vote non, on est pris avec la statu quo et si on vote oui, on est pris avec un projet insatisfaisant, sans avoir pu se prononcer sur les modalités que l'on préférerait. En somme, c'est mettre les citoyens qui trouveraient le projet insatisfaisant et qui veulent quand même du changement dans la situation du « damned if you do, damned if you don't ».
- Il est possible de soumettre plusieurs choix sur certaines modalités en partant de la structure proposée dans l'avant-projet de loi (77 sièges de circonscription et 50 de compensation au total) et

en utilisant la méthode de Borda, qui est très simple. Cette méthode est décrite sous le sous-titre suivant.

- La question du mode de scrutin et les autres questions relatives aux institutions démocratiques font appel à des débats profonds qui méritent que les citoyens y consacrent toute leur attention dans le cadre d'une campagne référendaire qui leur est exclusivement consacrée. Mêler un tel référendum à une élection générale brouillerait les enjeux.

## 6. La méthode de Borda est un bon moyen d'offrir plus de deux choix dans un référendum

- Le système de Borda fonctionne comme suit : lorsque plusieurs options sont offertes à une personne, la personne indique sur un bulletin ses choix par ordre de préférence. On attribue au premier choix le nombre de points qui correspond au nombre de choix, au deuxième choix un point de moins, etc. Le choix qui sera choisi sera celui qui aura obtenu le plus de points dans l'ensemble des bulletins.
- Exemple du paragraphe précédent : une des questions soumise aux citoyens serait relative au découpage électoral pour déterminer le degré de compensations – advenant que le gouvernement n'accepte pas l'idée que seule la compensation nationale est démocratique. Ces options pourraient correspondre aux cinq hypothèses de M. Massicotte évoquées aux pages 84-85 de son document de travail :
  - A : 26 régions – correspond à l'avant-projet de loi – la plupart des entités régionales ont 5 sièges : 3 de circonscription et 2 de compensation.
  - B : 16 régions – correspond aux régions administratives, même si le nombre de sièges peut varier beaucoup d'une région à l'autre. Par exemple Montréal aurait 30 sièges : 18 de circonscription et 12 de compensation et l'Outaouais en aurait 5 : 3 de circonscription et 2 de compensation.
  - C : 13 régions – mais avec une répartition très uniforme, la plupart des régions étant composées de 10 sièges : 6 de circonscription et 4 de compensation. Ainsi par exemple, Montréal serait divisée en trois régions pour avoir une plus grande uniformité.
  - D : 4 régions ayant à peu près un nombre égal de sièges.
  - E : compensation nationale.
- Illustrons. Le citoyen X indiquerait les préférences suivantes (par ordre décroissant) : E-D-C-B-A. Le choix E aurait 5 points, le choix D en aurait 4, le choix C en aurait 3, le choix B en aurait 2 et le choix A en aurait 1. On additionne les points obtenus pour chaque option sur l'ensemble des bulletins, et l'option qui a le plus de points l'emporte.
- Le système de Borda est supérieur au mode actuellement utilisé pour choisir les chefs des partis politiques – élimination du dernier candidat et reprise du vote (appelons ce mode le mode préférentiel).
- Pourquoi le système de Borda est-il supérieur au mode préférentiel? Le système de Borda a l'avantage de moduler toutes les préférences de toutes les personnes qui se prononcent tout en étant simple à appliquer et à comprendre. Le mode préférentiel ignore les choix secondaires des gens qui ont appuyé des candidats qui ont eu de meilleurs résultats que d'autres et, ainsi, favorisent les choix secondaires des gens qui ont appuyé les candidats qui ont eu les moins bons résultats.
- En termes plus simples et pour citer Churchill, la méthode préférentielle donne plus poids à « the most worthless votes of the most worthless candidates » qu'aux choix secondaires des personnes qui ont appuyé des candidats ayant obtenu un meilleur rang.

## 7. Les citoyens ont déjà affirmé qu'ils veulent favoriser les petits partis – la compensation nationale est le seul moyen d'y arriver.

- Le Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques affirme dans son rapport (déposé suite aux États généraux de 2003) que « Concrètement, les citoyennes et citoyens demandent : (...) Que soit revu le mode de scrutin de façon à favoriser la présence de nouveaux partis et à accorder au parti ayant le plus de voix exprimées une nombre correspondant de sièges à l'Assemblée nationale » (p. 25 du rapport).
- Dans le cadre de l'avant-projet, des partis qui ont quand même obtenu 5% ou même 12% des voix au niveau national par exemple, ce qui est assez important, seraient certainement très sous-représentés, et pourraient fortement ne pas être représentés du tout.

- La compensation nationale permet d'avoir la meilleure adéquation entre les voix exprimées et le nombre de sièges à l'assemblée nationale, à la fois pour le parti qui a obtenu le plus de voix et pour les autres.
- La demande citoyenne de favoriser l'émergence de nouveaux partis et d'avoir une adéquation entre les voix obtenues et la représentation au Parlement a été identifiée après que le Comité directeur ait :
  - tenu 27 assemblées publiques dans 20 villes et régions différentes;
  - rencontré plus de 2 050 personnes;
  - entendu plus de 735 interventions verbales au cours des audiences publiques;
  - reçu 581 questionnaires au cours des audiences;
  - reçu 2 058 questionnaires, y compris ceux des audiences et
  - reçu 237 mémoires de groupes constitués et de citoyennes et citoyens.
- La commission spéciale à qui est présentée ce mémoire a l'occasion de démontrer que les demandes citoyennes qui résultent des grandes consultations gouvernementales, telles que les États généraux de 2003, sont prises au sérieux et ce, en contribuant à faire appliquer le principe de la compensation nationale à notre prochain mode de scrutin.

## **8. Le mode de scrutin proposé dans l'avant-projet de loi défavorise grossièrement les tiers partis**

- Il est reconnu que, dans le cadre de la proposition de l'avant-projet, un parti doit obtenir 15% des votes pour avoir une représentation équitable, voire une représentation tout court, au parlement.
- Les tiers partis présentent souvent des idées globales plutôt que de soulever des questions d'intérêt local, ce qui diminue leurs chances d'obtenir une représentation quelconque s'ils n'atteignent pas ce seuil global de 15%.
- Dans cet état des choses, on rate l'objectif que devrait permettre d'atteindre l'introduction d'un mode de scrutin proportionnel : la représentation des tiers partis et ce, contrairement à la volonté manifestée par les citoyens à l'occasion des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques de 2003, comme nous l'avons indiqué sous le sous-titre précédent.
- Même les tiers partis qui ne sont pas si petits risquent d'être gravement sous-représentés au parlement en adoptant la proposition de l'avant-projet – par exemple un parti ayant éventuellement obtenu 10% ou 12% du vote pourrait aboutir sans député, même s'il représente une tranche importante de la population.
- Le seuil effectif de 15% risque de semer un doute sur le caractère non-partisan de la réforme : le PLQ souffre souvent de sous-représentation due à la concentration de son vote solide dans un plus petit nombre de comtés – la réforme réglerait ce problème récurrent du PLQ tout en privant les plus petits partis de représentation. Nous évoquons ici seulement les apparences sans nous prononcer sur les intentions de quiconque. Une réforme permettant à tous d'obtenir une juste représentation au parlement apparaîtrait plus clairement comme non-partisane.
- La structure de l'avant-projet permettrait d'atteindre l'objectif de la compensation nationale, ou de s'en approcher grandement, en attribuant les sièges de liste selon le principe de la compensation nationale.

## **9. L'accès égal aux média est une condition de la démocratie.**

Une réflexion plus approfondie sur la manière d'appliquer le principe d'accès égal des partis politiques aux média mérite d'être faite – nous voulons ici surtout insister sur l'importance d'appliquer ce principe.

- La couverture médiatique des partis politiques constitue le moyen par lequel les citoyens se renseignent sur la vie politique.
- Les positions des partis politiques doivent être jugées à leur mérite, et non pas aux moyens dont les partis disposent pour les promouvoir.
- Les citoyens devraient être les seuls juges des mérites de ces positions.
- Pour que les citoyens puissent juger tous les partis politiques selon leurs mérites, ces partis ne doivent pas être censurés dans les faits, soit par leur manque de moyens, soit par le fait qu'ils sont sous ou non représentés dans les média.
- Pour que les citoyens puissent se renseigner de façon équilibrée sur les choix qui leur sont offerts,

le même espace médiatique devrait être consacré à chacun des partis politiques, au moins quant à l'accès à un espace dans les journaux, à la radio et à la télévision qui leur permette d'exprimer suffisamment leurs positions.

- Pour les raisons qui précèdent, les différents partis politiques devraient avoir un accès égal aux journaux, à la radio et à la télévision. Ceci ne garantit pas l'objectivité des média, mais assure un minimum d'équilibre à la représentation des partis politiques.
- Par exemple, un cahier accordant un même nombre de pages à tous les partis politiques pourrait être distribué à tous les citoyens pendant la campagne électorale. Ce nombre de pages devrait être suffisant pour que les partis puissent s'exprimer assez complètement sur les enjeux.
- Pour la télévision et la radio, chaque parti pourrait disposer d'un temps égal pour passer son message, suffisant pour s'exprimer sur les enjeux fondamentaux. Les capsules des partis seraient diffusées à des plages horaires équitables pour tous les partis.
- Les frais de diffusion seraient assurés par l'État, les frais relatifs aux contenus seraient assurés par les partis politiques.
- Pour que le principe d'accès égal aux média puisse s'appliquer de façon effective, toute publicité ou propagande dans les journaux, à la radio ou à la télévision autre que celles accordées aux partis politiques pour exprimer leur point de vue devrait être interdite à ces partis. Sans cette interdiction, l'inégalité des moyens des partis vient entacher le principe de leur équitable accès aux média.
- Tous les partis politiques devraient également être représentés aux débats des chefs. De tels débats pourraient comprendre plusieurs manches. Non seulement s'agit-il d'une condition à un exercice pleinement démocratique, mais ceci permettrait aux citoyens de cultiver leur esprit politique en considérant d'autres points de vue que ceux exprimés par les plus grands partis.
- Les citoyens doivent pouvoir considérer pleinement le point de vue de tous les partis politiques, présenté de façon égale, pour que l'on puisse considérer que leur vote est éclairé et authentiquement représentatif de leur volonté.
- Accorder gratuitement aux partis l'accès aux média combiné à l'interdiction pour les partis de faire d'autre propagande a l'avantage de réduire les dépenses des partis, ce qui permet de réduire les dépenses autorisées. Réduire les dépenses autorisées par les partis comporte les deux avantages suivants :
  - diminuer l'avantage relatif dont jouissent les partis plus fortunés par rapport aux autres partis;
  - rendre les partis moins dépendants de l'argent et donc moins susceptibles d'influences privées et intéressées.

## **10. Une meilleure démocratie renforce la nation**

- Que le Québec soit un leader en matière d'institutions démocratiques devrait être source d'inspiration et de confiance pour ses citoyens et de fierté par rapport à ses voisins.
- Si l'Assemblée représente plus fidèlement la société civile, les décisions politiques prises à cette assemblée devraient respecter davantage sa volonté et donc susciter davantage d'adhésion. Ceci est encore plus vrai si les citoyens ont pu peser équitablement les options offertes par tous les partis politiques (accès égal aux média).
- Quoiqu'il en soit, comme nous l'avons déjà montré, seule une assemblée qui représente le plus fidèlement possible les voix obtenues par les partis politiques à l'échelle du Québec est pleinement démocratique.
- Les citoyens du Québec ne méritent pas de se faire imposer des mesures dont ils ne veulent pas parce qu'un parti qui n'a pas obtenu la majorité des voix a artificiellement obtenu la majorité des sièges grâce à un mode de scrutin taré et désuet. Nous ne croyons pas que les Québécois méritent cela sous prétexte que le Québec a besoin de gouvernements forts ou stables.
- Aucun prétexte n'est valable pour aller dans le sens contraire de la démocratie – du moins si la démocratie est pour nous un but à viser.

Le Québec est une société suffisamment progressiste et avancée pour adopter un mode de scrutin vraiment proportionnel, y compris dans le cadre constitutionnel actuel.

## Conclusion

Dans ce mémoire, nous avons montré que :

- seule la compensation nationale permettait la représentation effective de la volonté de tous les citoyens du Québec;
- le principe de la compensation nationale doit être adopté sans être soumis par référendum, car ne pas l'appliquer équivaut à soumettre le droit de représentation de minorités à la majorité – de même pour le vote de liste, application conséquente de la compensation nationale et les élections à date fixe, nécessairement plus démocratique que d'en soumettre la date aux intérêts du parti au pouvoir;
- si le gouvernement veut présenter un projet autre que la compensation nationale, le vote de liste ou les élections à date fixe, il doit au moins offrir ces choix aux citoyens dans le cadre d'un référendum;
- il est possible de consulter les citoyens par un référendum à choix multiples et au moins une méthode simple permet de le faire (la méthode de Borda);
- un référendum où on ne peut que voter oui ou non à un projet global ne serait pas démocratique, surtout s'il ne propose pas la compensation nationale, le vote de liste ou les élections à date fixe;
- l'avant-projet de loi, tel que soumis, défavorise grossièrement les petits partis, même lorsqu'ils ne sont pas si petits;
- les citoyens ont déjà demandé, après une consultation approfondie par le Comité directeur des États généraux tenue en 2002-2003, que le mode de scrutin favorise l'émergence de nouveaux partis;
- le seul moyen de répondre à la demande citoyenne déjà formulée aux États généraux est d'instaurer la compensation nationale;
- l'accès égal aux média est une condition de la démocratie.
- une meilleure démocratie renforce la nation.

La société québécoise est suffisamment avancée et progressiste pour donner l'exemple en matière d'institutions démocratiques et avoir des institutions qui la reflètent fidèlement. La société québécoise est plus que prête à dépasser le stade archaïque des gouvernements qui imposent leur volonté contre la majorité de la population, comme le permet le mode de scrutin et le cadre institutionnel actuels, hérités du colonialisme britannique.

Nous espérons que la Commission spéciale sur l'avant-projet saura tirer les conclusions qui s'imposent afin d'assurer à l'ensemble des citoyens la représentation qui correspond le mieux à sa volonté politique. C'est ce que nous souhaitons à la société québécoise. Nous souhaitons aux membres de la Commission d'avoir la satisfaction, au terme de leur mandat, d'avoir contribué à faire faire un pas historique à la démocratie québécoise et ce faisant, à la démocratie dans le monde. ◊

---

**Mémoire soumis par Brian Gibb**  
Membre du Conseil citoyen pour la démocratie / Outaouais

---

## How the Charter Right to Meaningful Participation in the Electoral Process Impacts on the Voting System

In considering making changes to the voting system in Quebec, any changes are required by law to conform to Canadian Charter of Rights and Freedoms. In fact, section three clearly stipulates the each citizen has the right to vote and the right to become a candidate for public office. Over the years, the Supreme Court has taken a liberal and purposive manner in expanding the definition of the right to vote so that it means more than simply the right to place a ballot in a box. It is the subject of this brief to examine

**Pour vous inscrire: [info\\_democratie@ccdo.cjb.net](mailto:info_democratie@ccdo.cjb.net)**

how this definition of the right to vote, as it has been defined by the Supreme Court, could impact on the new electoral system that is presently under review.

In the landmark Saskatchewan Electoral Boundaries Reference, the Court decided that the right to vote cannot be equated with the equality of voting power per se, but that the purpose of the right to vote enshrined in section three is the right to effective representation. Although relative parity is a prime condition of effective representation, factors like geography, community history, community interests and minority representation may need to be taken into account to ensure that our legislative assemblies effectively represent the diversity of our social mosaic. Moreover, the principles integral to a free and democratic society are to guide the Court in deciding whether or not deviations from absolute parity can be justified as contributing to the better government of the people as a whole.

More recently, the Figueroa decision expanded the definition of effective representation to move beyond the right to have a voice in the legislature and the right to bring one's concerns to the attention of an elected representative. In Figueroa, the Court stated that Section three should be understood with a reference of each citizen to play a meaningful role in the electoral process, rather than the election of a particular form of government. According to the Court, each citizen must have a genuine opportunity to take part in the governance of the country through participation in the selection of elected representatives.

Importantly, the Court's interpretation of the values and principles integral to a free and democratic society led to the articulation of two important obligations that governments are subject to when implementing their choice of electoral process. The first, arising out of a sense of electoral fairness, is the obligation not to enhance the capacity of one citizen to participate in the electoral process in a manner that compromises another citizen's right to meaningful participation. The second obliges the government to set up an electoral system providing for democratic government in accordance with voters' choices.

Since our voting system predates the Charter, the Court also stipulated that the Charter is entirely neutral as to the type of electoral system in which the right to vote or run for office is exercised. More precisely, the purpose of Section three is not to protect the values or objectives that might be embedded in our current electoral system, but, rather, to protect the right of each citizen to play a meaningful role in the electoral process. Furthermore, inequities in the electoral system are not acceptable merely because they have historical precedent and institutions are not constitutional because they already exist.

Moving to the particulars of the Figueroa case, what was at issue was the Federal government's legislation that extended certain benefits to certain political parties and to deny the same benefits to others based on the criteria of whether or not a political party fielded fifty candidates during a general election. Those benefits included the capacity to have a candidate's party affiliation indicated on the ballot, the capacity to issue tax receipts for donations, and the ability to keep unspent monies raised during the general election afterwards. The essential question that was to be determined is whether withholding these benefits from candidates of parties that have not met the fifty-candidate threshold undermined the right of the supporters and members of these parties to meaningful participation in the electoral process.

In a majority decision, the Court decided that the fifty-candidate threshold undermined both the capacity of individual citizens to influence policy by introducing ideas and opinions into the public discourse and debate through participation in the electoral process, and the capacity of individual citizens to exercise their right to vote in a manner that accurately reflects their preference. In each instance, the threshold requirement was judged to be inconsistent with the purpose of Section three of the Charter. In short, legislation that reduces the number of votes that a candidate nominated by a particular party might receive interferes with the capacity of the members and supporters of that party to participate in the public discourse through participation in the selection of elected representatives.

In regard to the values and principles integral to a free and democratic society, the Court decided, in no uncertain terms, that legislation enacted for the express purpose of decreasing the likelihood that a certain class of candidates will be elected is not only discordant with the principles integral to a free and democratic society, but, rather, is the antithesis of these principles.

As well, the Court held that participation in the electoral process has an intrinsic value independent of its impact on the outcome of elections. Although the electoral process is the means by which elected

**Pour vous inscrire: [info\\_democratie@ccdo.cjb.net](mailto:info_democratie@ccdo.cjb.net)**

representatives are selected and governments formed, it is also the primary means by which the average citizen participates in the open debate that animates the determination of social policy. As a result, the right of each citizen to play a meaningful role in the electoral process is not to be balanced against countervailing values, such as the collective interest in the aggregation of political preferences in the formation of majority governments

Indeed, the ability of a political party to make a valuable contribution to the electoral process is not dependent upon its capacity to offer the electorate a genuine “government option”. All political parties, whether large or small, are capable of acting as a vehicle for the participation of individual citizens and it is better that an individual citizen have his or her ideas and concerns introduced into the open debate of the electoral process by a political party with a limited geographical base of support than not to have his or her ideas and concerns introduced into that debate by any political party.

For Parliament to interfere with the right of each citizen to play a meaningful role in the electoral process, it must be able to point to a pressing and substantial objective that it wishes to advance. However, no evidence was advanced that minority governments are less democratic than majority governments or that they provided less effective governance than majority governments. Consequently, the Court decided that in the absence of compelling reason to assert that a particular outcome (the formation of a majority government) will result in better governance, there was no basis on which to conclude that legislation that seeks to obtain that outcome advances an objective that is sufficiently pressing and substantial to warrant interfering with the right of each citizen to play a meaningful role in the electoral process.

The same observation can easily be made of our first-past-the-post voting system, which has been recently been brought to the Quebec Superior Court to have its constitutionality verified. The strict plurality requirement for the aggregation of political preferences to be found in this voting method does not have an objective that is sufficiently pressing and substantial to warrant the violation of a Charter right. Moreover, the plurality requirement, without which no effective representation is possible, is discordant with the integral principles of a free and democratic society.

Essentially, the first-past-the-post method only aggregates the political preferences that establish a plurality within an electoral district. All other votes, whether they are cast for other candidates or are over and above what is necessary to establish the plurality are not aggregated. As a result, significant distortions of the popular vote are engendered: false majorities are created, geographically dispersed communities are chronically under-represented, smaller parties are denied representation, and occasionally a party that has not amassed the greatest number of votes goes onto form a majority government. Clearly, these are deleterious effects of which overriding salutary benefits have yet to be identified. Worse yet, the application of this method interferes with each citizen’s capacity to play a meaningful role in the electoral process.

Indeed, the scale of the interference brought about by the failure of the voting system to aggregate all political preferences in regard to the capacity of each citizen to play a meaningful role in the electoral process is much larger than what is engendered by the fifty-candidate threshold. Moreover, since the voting method unquestionably favors the capacity of the supporters and members of large, geographically dispersed political parties over the capacity of the supporters and members of smaller more regionally based political parties, it contravenes the equal opportunity principle integral to the values of a free and democratic society.

For example, the right to meaningful participation includes the right to each citizen to vote in a manner that accurately reflects his or her preferences. Considering the presence of strong institutional incentives for citizens to engage in strategic voting within a first-past-the-post electoral system, it cannot be said that this method respects this right. On the contrary, this voting method is specifically designed to aggregate, in a disproportional fashion, the political preferences of those voters who support political parties that offer the electorate a government option.

In short, given the option of voting one’s sincere preference and risking not having one’s political preference aggregated or voting strategically by supporting a candidate who has a chance of winning a plurality or by taking action against a disfavored candidate by voting for his or her leading rival, many voters opt for the strategic choice, a fact not lost on our politicians who frequently promote strategic voting choices within their electoral platform. Inevitably, the institutionalization of strategic voting

reduces the number of votes candidates nominated by smaller political parties might receive, and, as the Court stated in Figueroa, this type of legislation interferes with the capacity of the members and supporters of such parities to participate in the public discourse through participation in the selection of elected representatives.

Compounding the problem is that in Quebec each political party, which garnered more than two percent of the popular vote, receives a financial subsidy based on the total number of votes cast for the party within the province. In other words, all of the votes from across the province are aggregated to determine the level of funding to be received from the state, but no such method is employed to determine the level of representation. Consequently, the institutionalization of strategic voting, which is brought about by the failure of the voting method to aggregate all political preferences, gives additional capacity to groups supporting political parties that offer a government option at the expense of those groups that do not. Without question, such legislative practice is inconsistent with Section three of the Charter which imposes on governments an obligation not to enhance the capacity of one citizen to participate in the electoral process in a manner that compromises another citizen's parallel right to meaningful participation.

Finally, given that the practice of aggregating all political preferences already exists in regard to financing, how could the Quebec government point to a pressing and substantial objective that would justify the failure to aggregate all political preferences in regard to representation? Clearly, the principle of electoral fairness is a fundamental value of a free and democratic society and to embrace electoral fairness in one electoral practice but not to apply the principle in another, especially one that is at the core of democratic rule, is inconsistent with the values of a free and democratic society.

Moving to the new model that the government has proposed to replace our current voting method, the most salient feature is that it abandons the strict plurality requirement for the aggregation of political preferences. In this mixed model, all voting preferences are aggregated within an electoral district and representation is determined by adjusting the results of the popular vote cast in the single member ridings by adding compensatory seats that correct for the distortions brought about by the first-past-the-post method.

At first glance, this method would reduce the level of interference that the present voting system presents in regard to the right of each citizen to play a meaningful role in the electoral process. However, although the level of interference is reduced, it still exists and, as a result, would be inconsistent with the purpose of Section three of the Charter.

The most significant problem is the size of the electoral districts in which the aggregation takes place does not allow for a sufficient number of compensatory seats that would give representation to a significant expression of political preferences. Although the strict plurality requirement does not apply to the distribution of the compensatory seats, the limited size of the electoral districts establishes an unacceptably high threshold that must be attained in order for the benefit of representation to be granted. With electoral districts that make available only five seats, the threshold is approximately fifteen percent. Consequently, a political party that obtained less than fifteen percent would not receive any representation in the district and, if it were unfortunate enough to have a similar distribution of votes across the province, it would be denied representation altogether in the National Assembly.

From the perspective of the right of each citizen to play a meaningful role in the electoral process, the partial aggregation of votes still decreases the capacity of members and supporters of the disadvantaged parties to introduce ideas and opinions into the open dialogue and debate that the electoral process engenders. As a result, the new model would also be inconsistent with Section three of the Charter.

Furthermore, the problem of strategic voting has not been sufficiently addressed in order to allow for each citizen to vote his or her sincere preferences. The problem is twofold. First, the size of the electoral districts only reduces the level of support required for representation from the percentage of the vote needed to establish a plurality (35% to 50%) in a single member riding to approximately 15% for the entire electoral district. Supporters of smaller parties would still face the sincere preference/strategic vote dilemma. Second, since there is only a single vote on the ballot for a candidate running in a riding where the first-past-the-post method is in play, the aggregation is performed through the filter of the strict plurality requirement. In other words, the institutional constraints to be found in our present voting system would still be in force, although to a lesser degree, to reduce the number of votes for the smaller

parties. Again, the new method would be inconsistent with Section three of the Charter.

Fortunately, the new model can be easily be modified so that it would conform to the requirements and obligations set out by the Charter. To avoid the problem of discriminatory practice in regard to the aggregation of political preferences, a province-wide aggregation would give representation to parties with as little as two percent of the popular vote and would align the practice of awarding representation with the practice of providing financial aid to political parties. As far as the obligation of respecting the right of each citizen to vote his or her preference, this can easily be done by conforming to the norm of mixed member proportional systems and having two votes on the ballot: one for the candidate in a single member riding and one for party preference, that way the right to meaningful participation is still respected while giving significant geographic representation to the population.

In conclusion, if this commission decides not to recommend modifications to the proposed model that would bring into conformity with purpose of Section three of the Charter, it would do well to identify precisely what is the pressing and substantial objective that is being advanced that would justify an infringement of the right of each citizen to participate meaningfully in the electoral process. At the very least, the members of this commission should communicate openly and honestly to the public what are the values of our society that would allow for a deviation from the equitable distribution of the right to vote.

---

## Courrier des lecteurs

---

### Renforcer la démocratie québécoise par un mode de scrutin inclusif

Evans Desmangles

*L'auteur est délégué du Conseil national des citoyen(ne)s d'origine haïtienne et membre du conseil d'administration du Mouvement démocratie nouvelle*

Maintes fois promis et retardé, après plus de trente ans de lutte et un an depuis le dépôt de l'avant-projet de loi, le ministre responsable de la réforme des institutions démocratiques, Monsieur Benoît Pelletier, vient de donner le signal de départ de la commission spéciale chargée de consulter la population sur la réforme du mode de scrutin. Le gouvernement libéral est à mi-mandat, aura-t-on le temps nécessaire pour adopter les changements souhaités d'ici les prochaines élections?

Il faut saluer ici la récente constitution du comité de citoyens (nes) qui, comme les parlementaires, apporteront une oreille attentive, espère t-on, à la volonté exprimée de changement de la population québécoise. Égalité homme\femme, présence de la diversité culturelle et soutien technique au comité pour accomplir significativement son travail. Suffisamment pour satisfaire, en partie, les demandes de certains groupes militants. Même s'il faut déplorer que le comité de citoyens ne soit pas décisionnel, il faut, à cette étape-ci, s'encourager de la bonne écoute du ministre.

La réforme du mode de scrutin est un rendez-vous historique et le Québec ne peut se permettre de le rater. Pour empêcher que cette prise de parole citoyenne ne demeure dans des cercles fermés, élitistes où seuls les spécialistes et les militants de la cause seront entendus, il faut animer, informer les Québécois (ses).

Pour être efficace, cela doit se faire avec simplicité, dans une dynamique de proximité. À cet égard, il faut, absolument, soutenir financièrement, les groupes représentatifs, particulièrement ceux de la diversité culturelle, qui accumulent un fort déficit démocratique. S'il est coutume de s'envelopper du consensus national quand il faut faire **bloc** pour défendre les acquis et les valeurs caractéristiques portées par les Québécois et Québécoises, pourquoi n'en serait-il pas autant de l'espace démocratique?

Innover : c'est ce que vient de faire le Québec en juxtaposant un groupe de citoyens à une commission composée d'élus animés par des courants partisans. Je crois qu'on peut encore faire mieux en faisant place, au cœur de l'Assemblée nationale, à la pluralité des sensibilités politiques, à la diversité culturelle, à l'équilibre entre les hommes et les femmes. En ces temps de morosité et de scepticisme politiques, c'est

**Pour vous inscrire: [info\\_democratie@ccdo.cjb.net](mailto:info_democratie@ccdo.cjb.net)**

toute la vie démocratique québécoise qu'on risque de relancer et de vivifier.

Cet effort d'affirmation collective auquel nous convie la commission parlementaire sur la réforme du mode de scrutin nous oblige à nous propulser dans l'avenir. Il doit, pour être digne de sens, aller en profondeur des choses, nous aider à changer nos paradigmes, moderniser nos conceptions de la représentativité électorale. Malgré ses imperfections, le système proportionnel semble nous rapprocher collectivement de cet objectif. Il ne nous manque que la force de nos ambitions et la détermination de nos convictions.

Il ne faut pas être naïf non plus, les politiciens, pas plus que la politique, ne font pas de cadeaux. Il faut savoir ménager sa force de négociation quand on en a une. Gouverner, tout comme voter, c'est faire des choix. Mais faut-il encore avoir l'assurance que son vote compte? Malheureusement, le système actuel, uninominal à un tour, exclut une trop grande partie des forces vives du Québec: membres de la diversité culturelle, courants politiques minoritaires, femmes etc. Les citoyens (nes) n'ont pas de véritables choix.

L'avant-projet de loi reconnaît que la sous représentation des courants politiques minoritaires, des femmes et de la diversité culturelle est fortement tributaire de l'actuel mode de scrutin. S'il est possible d'intégrer, dans le processus de désignation de nos élus, des actions significatives pour atténuer ce déséquilibre démocratique, les principaux concernés doivent s'y investir pleinement et rapidement. Les groupes de femmes ont depuis longtemps pris leur destinée en main. Les membres de la diversité culturelle doivent rapidement et efficacement trouver les moyens de dépasser les atermoiements circonstanciels ou occasionnels pour constituer leur pactole de négociation et cette commission leur en donne une première occasion.

Le changement du mode de scrutin n'arrive qu'une fois dans une vie, il est d'ordre systémique, si on doit le faire, faisons-le de manière à ce qu'il réponde, pour des années, à la hauteur de nos ambitions. La proposition du ministre souffre de carence majeure. Il faut donc travailler de manière concertée sur les correctifs à y apporter. Il n'y a pas de deuxième vote pour nous permettre d'exprimer plus finement nos préférences, aucune indication quant aux règles de liste pour les partis politiques et la préférence du gouvernement pour appliquer localement la proportionnalité ne fait pas consensus. Si on n'y veille, cette réforme ne permettra pas à cette vénérable institution qu'est l'Assemblée nationale de nous **rassembler** et encore moins de nous **ressembler**. ◊