

---

**L'ÉTAT EN MARCHÉ, LA TRANSPARENCE ET LA REDDITION DE COMPTES**

**ALLOCUTION PRONONCÉE  
LORS DU COLLOQUE TENU À LA FACULTÉ DE DROIT  
DE L'UNIVERSITÉ D'OTTAWA**

**PAR**

**MONSIEUR BENOÎT PELLETIER**

**MINISTRE RESPONSABLE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES,  
DE LA FRANCOPHONIE CANADIENNE, DE L'ACCORD SUR LE COMMERCE INTÉRIEUR,  
DE LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DE L'ACCÈS À L'INFORMATION**

**OTTAWA  
LES 24 ET 25 MARS 2006**

---

Le texte qui suit est une allocution que M. Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, a prononcée à Ottawa le 24 mars 2006. Depuis, de nombreux événements sont survenus dans le dossier de la réforme des institutions démocratiques au Québec.

Premièrement, notons que la Commission spéciale sur la *Loi électorale* a déposé, en date du 25 avril 2006, un premier rapport portant sur les modalités d'exercice du droit de vote, et un second rapport, en date du 31 mai 2006, concernant la réforme du mode de scrutin et les mesures favorisant la candidature et l'élection de femmes et d'individus provenant des minorités ethnoculturelles. La principale recommandation de ce dernier rapport est favorable au changement du mode de scrutin actuel par un mode proportionnel mixte à compensation régionale.

Deuxièmement, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à l'unanimité, le 14 juin 2006, le projet de loi n° 22 : Loi modifiant la *Loi électorale* pour favoriser l'exercice du droit de vote. Cette loi a été sanctionnée le 14 juin 2006 et est entrée en vigueur le même jour. Cette loi se trouve à compléter le premier axe de la réforme envisagée par le gouvernement, soit l'axe consacré à l'exercice du droit de vote en tant que tel.

Troisièmement, le projet de loi n° 86 : Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives, a été adopté par l'Assemblée nationale du Québec le 13 juin 2006. Il a été sanctionné le 14 juin 2006 et est entré en vigueur le même jour. Cette loi met un terme au troisième axe de la réforme initiée par le gouvernement.

Quatrièmement, le juge Jean Moisan, qui avait été mandaté par le Directeur général des élections du Québec pour tenir une enquête au sujet de certaines allégations reliées à « l'affaire des commandites », a remis son rapport le 21 juin. En substance, le juge conclut que des contributions ont été versées illégalement par la firme Groupaction au Parti québécois et que des responsables de cette formation politique étaient au courant de cette situation et fermaient les yeux. Le juge Moisan a également formulé une série de recommandations visant à renforcer la *Loi électorale* au chapitre du financement des partis politiques.

Enfin, toujours dans la foulée de « l'affaire des commandites », le Directeur général des élections du Québec a mis en place, le 28 avril 2006, un groupe de réflexion sur le financement des partis politiques. Ce groupe, dont le rapport est encore attendu, examine différentes recommandations sur le sujet, dont celles du juge Moisan mentionnées précédemment.

\*\*\*\*\*

Mesdames, Messieurs,

D'entrée de jeu, je souhaite remercier les organisateurs du colloque de m'avoir invité à présenter mes commentaires et à livrer mes réflexions au sujet des perspectives de réforme des institutions démocratiques. À la lecture du programme de la journée, nous constatons le soin que l'organisation « tripartite » du colloque a mis à réunir des intervenants de divers horizons et pays, tels la Belgique, la France et le Canada. Cette attention particulière contribue, sans conteste, à enrichir notre compréhension de l'état du droit ainsi que des situations et des enjeux avec lesquels sont aux prises nos sociétés respectives.

Comme plusieurs le soulignent avec justesse, le principe d'imputabilité exige des élus qu'ils soient responsables de leurs actions devant la population. En effet, au sein des sociétés démocratiques, la conduite de ces derniers est jugée et sanctionnée à l'occasion des élections. De la même manière, les élections donnent la possibilité aux partis politiques de proposer aux électeurs, ce que certains estiment être un « contrat », lequel permet ensuite de mesurer les faits et gestes du parti appelé à former le gouvernement pour une période donnée.<sup>1</sup> Nous devons toutefois garder à l'esprit qu'il ne s'agit pas là du seul mécanisme de reddition appliqué à l'autorité politique. Les institutions parlementaires, la presse et le système judiciaire contrôlent de diverses manières également l'activité des élus et l'administration publique. La qualité et l'efficacité de ces mécanismes sont, dans ce cas, de bons indicateurs de la santé du système démocratique en soi.

Cela étant dit, l'intervention d'aujourd'hui n'a pas la prétention d'établir la nomenclature des mécanismes existants ni de traiter des questions qui embrassent la totalité du programme du colloque, car même dans une perspective gouvernementale, les paradigmes de la démocratie sont nombreux. C'est pourquoi, dans un premier temps, nous comptons aborder des considérations d'ordre général portant sur les débats qui entourent la revitalisation de nos institutions démocratiques. Par la suite, nous mettrons l'accent sur certaines valeurs qui sont en cause et nous discuterons du rôle de la politique à cet égard. Enfin, nous terminerons en dressant un tableau des enjeux à venir dans le cadre de la réforme des institutions démocratiques du Québec.

Amartya Sen<sup>2</sup> dit de la gouvernance démocratique qu'elle s'est imposée au cours du 20<sup>e</sup> siècle comme le modèle d'organisation politique dominant. Qui plus est, les droits de l'homme et les libertés politiques occupent maintenant une place de premier ordre dans le

---

<sup>1</sup>Jacques BOURGAULT, Paul-André COMEAU, Louis CÔTÉ et Véronique MASSIGNAGNI, *Discussion générale sur la notion d'imputabilité*, document Internet [http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/html/p132/5\\_f.htm](http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/html/p132/5_f.htm) | « L'imputabilité est la base du gouvernement responsable qui sous-tend le régime parlementaire. La plus ancienne forme d'imputabilité, celle du gouvernement responsable face à ses gouvernés, s'exerce par l'élection des députés composant la Chambre des communes. » En théorie, ce principe impose au gouvernement de conserver la confiance du corps législatif faute de quoi il doit démissionner. En pratique, il commande qu'une reddition de comptes soit faite aux parlementaires et aux électeurs afin de bien faire connaître ce que les dirigeants font de leur gouverne. Voir également Terence BALL, Richard DAGGER et Jean DES LAURIERS, *Idéologies, idéal démocratique et régimes politiques*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2005.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet le site Internet suivant : [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1998/sen-autobio.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1998/sen-autobio.html). Amartya Sen est le lauréat de 1998 du prix de la Banque de Suède en sciences économiques à la mémoire d'Alfred Nobel.

discours public.<sup>3</sup> Dans l'édition 2006 du rapport annuel de la *Freedom House* sur les droits politiques et les libertés civiles dans le monde, on soutenait aussi cette thèse.<sup>4</sup>

En effet, les données mesurant le progrès accompli au cours des trente dernières années démontrent que, parmi les pays recensés en 1975, 25 % étaient jugés « libres », 34 % « partiellement libres » et 41 % « non libres ». En 2005, soit trente ans plus tard, la situation s'était inversée. Plus de 46 % des pays recensés étaient considérés comme étant « libres », 30 % « partiellement libres » et moins de 24 % comme « non libres ». Dans la foulée de ces changements, la présence de systèmes électoraux démocratiques a inévitablement pris de l'ampleur : de 1987 à 2005 elle est effectivement passée de 40 % à 64 %.<sup>5</sup>

À la lumière de ces résultats, il faut nous réjouir de l'élargissement de l'influence de la démocratie dans le monde et de l'amélioration des droits et libertés au sein de nombreux pays. Toutefois, gardons à l'esprit que tous les pays recensés n'atteignent pas le même degré de démocratie. Des différences importantes demeurent non seulement sur le plan des droits démocratiques, mais aussi sur celui des conditions sociales et économiques.

Dans les sociétés dites « avancées », la démocratie fait actuellement face à des défis particuliers. Nombre d'universitaires et d'observateurs de la scène politique n'hésitent d'ailleurs plus à alerter l'opinion quant au bilan de santé de nos démocraties.<sup>6</sup> Certains observent le déclin des taux de participation aux élections, plus particulièrement chez les jeunes.<sup>7</sup> D'autres parlent d'un déclin du militantisme politique et, par conséquent, de la baisse de l'appui que les partis obtiennent de la population.<sup>8</sup> Par ailleurs, il existe une insatisfaction à l'endroit des partis politiques et des institutions qui serait reliée aux problèmes qu'ils ont à bien représenter les différents courants d'opinion et la diversité de la population.<sup>9</sup> À titre d'exemple, quelques auteurs ont fait état de la faible représentation des femmes et des communautés culturelles à l'Assemblée nationale du Québec.<sup>10</sup>

Les démocraties ont, de la même façon, à contrer les croyances dominantes voulant que les décisions soient davantage motivées par les intérêts partisans que par le « bien commun » et que des groupes d'intérêt exercent une influence indue sur les décideurs.<sup>11</sup> Conséquemment, les citoyens expriment le sentiment que l'on ne tient pas vraiment compte de leur opinion et qu'ils n'ont pas d'influence véritable sur les débats publics et les décisions gouvernementales.<sup>12</sup>

---

<sup>3</sup> Amartya SEN, *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf, 2000, p. XI. « The twentieth century has established democratic and participatory governance as the preeminent model of political organization. Concepts of human rights and political liberty are now very much part of the prevailing rhetoric. »

<sup>4</sup> Arch PUDDINGTON, « Freedom in the World 2006 Middle East Progress Amid Global Gains », *Freedom House's Annual Global Survey of Political Rights and Civil Liberties*, document Internet, <http://www.freedomhouse.org/uploads/pdf/essay2006.pdf>.

<sup>5</sup> FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2006 Selected Data from Freedom House's Annual Global Survey of Political Rights and Civil Liberties*, document Internet, <http://www.freedomhouse.org/uploads/pdf/Charts2006.pdf>.

<sup>6</sup> Hanspeter KRIESI, *Les démocraties occidentales : une approche comparée*, Paris, Économica, 1994. Voir également, Bertrand BADIE et Guy HERMET, *La politique comparée*, Paris Armand Colin, 2001.

<sup>7</sup> INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Democracy in the Making*, Stockholm, IDEA, 1999, p. 30. Voir également, Raymond HUDON et Christian POIRIER, *La politique : jeux et enjeux. Vers un renouvellement de la politique et ses acteurs*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005.

<sup>8</sup> William CROSS, *The Canadian Democratic Audit : Political Parties*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2004.

<sup>9</sup> R. Kenneth CARTY, « Turning Voters into Citizens: The Citizens' Assembly and Reforming Democratic Politics », *The Mel Smith Lecture*, Langley, Trinity Western University, 2005.

<sup>10</sup> SECÉTARIAT DES COMMISSIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *Le mode de scrutin, votre opinion est fondamentale !* Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2005, p.11. CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Mémoire sur l'avant-projet de loi remplaçant la Loi électorale*, Québec, Le Conseil, septembre 2005. Ce mémoire a été présenté à la Commission spéciale sur la *Loi électorale* en mai 2006.

<sup>11</sup> HUDON et POIRIER, *op.cit.*, chapitres 5 et 6.

<sup>12</sup> CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LE CANADA, « La participation électorale au Canada : la démocratie canadienne est-elle en crise? », *Les cahiers du CRIC*, n° 3, octobre 2001, p. 15. Voir le site Internet suivant : ([http://www.cric.ca/pdf/cahiers/cahierscric\\_nov2001.pdf](http://www.cric.ca/pdf/cahiers/cahierscric_nov2001.pdf))

Le défi des démocraties est donc de trouver des solutions aux problèmes de représentation des citoyens et de pluralisme politique, mais aussi de réagir contre l'affaiblissement de la capacité des partis à proposer des politiques publiques qui rallient de solides appuis. Enfin, au problème de la participation citoyenne se greffe celui du cynisme et des jugements péremptoires sur la corruption, le favoritisme et la lourdeur des administrations publiques.

En Europe comme en Amérique, les expressions « déficit démocratique » et « crise de confiance » sont employées pour rendre compte, d'une certaine manière, de l'ensemble de ces manifestations. La légitimité des élus, des gouvernements et des institutions est remise en question tout comme la capacité réelle des dirigeants à prendre des décisions. C'est ce qui explique l'émergence des groupes et des associations qui cherchent, en dehors de toute affiliation partisane, à promouvoir des pistes de solution.<sup>13</sup> Il n'est pas rare d'ailleurs de voir certains d'entre eux revendiquer carrément un droit de veto sur les enjeux qu'ils considèrent être de leur champ d'intérêt ou affirmer qu'il faille passer outre aux partis politiques pour en limiter la marge de manœuvre et obtenir des changements notables.

Nous observons également que des élus et des partisans leur emboîtent le pas à l'occasion. L'incidence de cette rhétorique sur le politique a pour conséquence de transformer des désaccords légitimes au sujet de décisions et de points de vue divergents en débats manichéens entre ce qui serait démocratique et ce qui ne le serait pas, entre ce qui serait légitime et ce qui ne le serait pas. Or, cette forme de critique à l'endroit du politique en général et des partis politiques en particulier n'est pas forcément nouvelle. Un manuel de droit civique publié au Québec il y a plus d'un siècle, en 1898 plus précisément, invitait déjà des écoliers du primaire à repousser « énergiquement les séductions de la corruption électorale et les entraînements de la politique de parti ».<sup>14</sup>

Nul besoin d'une analyse très poussée pour conclure qu'il serait impossible de s'occuper des affaires de la cité sans faire de politique ou en mettant de côté l'action des partis politiques. Le réputé philosophe espagnol Fernando Savater formulait d'ailleurs une remarque en ce sens lorsqu'il soulignait dans son essai intitulé *Choisir la liberté*, que « la politique n'est certes pas toujours bonne, mais sa dévalorisation ou son discrédit est invariablement un bien pire symptôme ».<sup>15</sup> Il ajoute, en s'adressant à ceux qui prétendent se soustraire à la politique, « qu'il ne peut y avoir de communautés libres sans exercice permanent, conséquent et publiquement assumé de la politique ».<sup>16</sup>

Notre capacité à résister à l'ardeur des convictions entourant le « déficit démocratique » est donc un des défis de l'entreprise de valorisation des institutions démocratiques et de la transparence de l'État. Pour les relever, trois grandes dimensions doivent être prises en considération. Premièrement, les changements susceptibles d'être proposés doivent apporter des solutions concrètes à des problèmes bien réels et répondre aux attentes légitimes de la population. Deuxièmement, la démarche elle-même doit permettre de faire une place juste et raisonnable à la participation des citoyens. Enfin, les décideurs et les élus doivent s'assurer de la légitimité des changements proposés.

---

<sup>13</sup> Par exemple, le Mouvement pour une démocratie nouvelle, fondé en 2000, est un organisme non partisan dévoué à la cause du changement du mode de scrutin. Le Mouvement démocratie et citoyenneté du Québec (MDCQ), regroupement de sections régionales, né dans la foulée des États généraux (voir en page 11 de la présente allocution), vise notamment à susciter la réflexion et une participation citoyenne au renouvellement de la démocratie en dehors des cadres des partis politiques. Dans son rapport rendu public en avril 2006, le Comité citoyen (voir en page 10 de la présente allocution) formulait la recommandation suivante en ce qui concerne les modalités d'adoption d'un nouveau mode de scrutin : « Que, si le projet de loi déposé ne respecte pas les résultats de la consultation générale et les recommandations des membres du Comité citoyen, un référendum soit tenu à ce sujet. »

<sup>14</sup> C. J. MAGNAN, *Manuel de droit civique*, Québec, Département de l'instruction publique, 1898, p. 12.

<sup>15</sup> Fernando SAVATER, *Choisir la liberté*, Paris, Calmann-Lévy, 2003, pp. 147-148.

<sup>16</sup> *Id.*

De nombreux États se livrent déjà à une réflexion sur la revalorisation des institutions démocratiques et la participation des citoyens. À titre d'exemple, les pays membres de l'Union européenne ont soulevé, lors d'une conférence tenue à Bruxelles en 2004, la question de la démocratie participative comme un des fondements du fonctionnement de l'Union.<sup>17</sup> Au Canada, plusieurs provinces ont également amorcé ce processus de réforme et le gouvernement fédéral, nouvellement élu, envisage d'assumer un certain nombre d'engagements en matière d'éthique et de réforme électorale. C'est le contexte actuel de la mondialisation qui fait en sorte qu'aucune société ne puisse se payer le luxe de s'accrocher au *statu quo* ni se priver d'une révision périodique de ses façons de faire, de ses structures et de ses institutions. Voilà pourquoi le gouvernement a entrepris une modernisation de l'État québécois par l'entremise notamment d'une réforme historique des institutions démocratiques.<sup>18</sup>

Avant d'en présenter le contenu, il nous faut rappeler que l'objectif général poursuivi par le gouvernement du Québec consiste, en premier lieu, à donner un nouveau souffle aux institutions en place, tout en préservant ses caractéristiques les plus pertinentes. Les propositions de réforme annoncées s'inscrivent dans le cadre du régime constitutionnel canadien qui prévoit un système politique fondé sur le parlementarisme de type britannique et sur un gouvernement formé de membres élus, responsables devant l'Assemblée législative. Cette tradition parlementaire a bien servi la société québécoise, une société qui peut s'enorgueillir d'abriter une des plus vieilles et des plus stables démocraties parlementaires du monde.

Le premier axe de la réforme des institutions démocratiques initiée par le gouvernement favorise l'exercice du droit de vote. Il s'agit essentiellement de lever les obstacles d'ordre pratique qui découlent des dispositions actuelles de la *Loi électorale* et qui limitent la capacité de voter de certains électeurs. Le Directeur général des élections du Québec, en 2004, a d'ailleurs formulé des recommandations à ce sujet. Les propositions alors faites, auxquelles le gouvernement veut donner suite, font largement consensus au sein des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et certains des changements souhaités ont même été, dans un passé récent, mis à l'essai à l'occasion d'élections partielles.

Le deuxième axe propose, dans ces circonstances, une révision du mode de scrutin. Ainsi, le mode de scrutin actuel, c'est-à-dire majoritaire à un tour, serait remplacé par la proportionnelle mixte de type compensatoire. Ce changement permettrait une plus grande représentation des intérêts divergents à l'Assemblée nationale et saurait faire état, avec plus de justesse, des appuis recueillis par les partis politiques aux élections générales. Ces deux premiers axes font d'ailleurs partie de l'avant-projet de loi remplaçant la *Loi électorale*, soumis récemment à une large consultation publique.<sup>19</sup>

Le troisième axe concerne la révision des lois relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. À cet égard, le gouvernement a présenté en 2004 le

---

<sup>17</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, « Démocratie participative : état et perspectives ouvertes par la Constitution européenne », conférence donnée à Bruxelles en mars 2004.

<sup>18</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Briller parmi les meilleurs. Cahier de propositions sur la réforme parlementaire*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2004. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Projet global de réforme des institutions démocratiques*, document Internet [www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme-des-institutions/cahier\\_propositions\\_fr.htm](http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme-des-institutions/cahier_propositions_fr.htm).

<sup>19</sup> Le texte de l'avant-projet de loi, déposé le 15 décembre 2004, peut être consulté à l'adresse suivante : [http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/publications/resume\\_avant\\_projet\\_loi.pdf](http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/publications/resume_avant_projet_loi.pdf). Au sujet du mode de scrutin, un document de travail, produit par le professeur Louis Massicotte et intitulé *La révision du mode de scrutin, à la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec*, a été rendu public au moment du dépôt du projet de loi. Ce document de travail et les annexes qui l'accompagnent peuvent être consultés à l'adresse électronique suivante : [www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme-des-institutions/mode\\_scrutin.htm](http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme-des-institutions/mode_scrutin.htm). Enfin, les mesures favorisant l'exercice du droit de vote ont fait l'objet d'un projet de loi.

projet de loi n° 86 qui comprend d'importantes dispositions en vue de favoriser une plus grande transparence au sein des organismes publics tout en assurant une protection accrue des renseignements personnels.

Le quatrième axe consiste à instaurer une réforme parlementaire qui améliore les règles de fonctionnement de l'Assemblée législative. Les propositions en découlant, formulées par le Président de l'Assemblée nationale, font en ce moment l'objet des travaux de la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire.<sup>20</sup>

Enfin, le projet de gouvernement en ligne, cinquième axe pris en considération, propose des pistes d'action qui visent à offrir aux citoyens des services améliorés au moyen de nouvelles technologies de communication.

La question du financement des partis politiques, quant à elle, fait partie intégrante du mandat confié à la Commission spéciale chargée de la consultation sur l'avant-projet de loi remplaçant la *Loi électorale* dont il est fait mention précédemment. Retenons que les dispositions concernant le financement des partis politiques comptent parmi les plus exigeantes en Occident.

Ainsi, au Québec, seules les personnes physiques peuvent contribuer au financement des partis politiques. Une personne ne peut donner plus de 3 000 \$ à une même formation au cours d'une même année. De plus, les noms des personnes dont la contribution excède 200 \$ doivent être rendus publics. Il faut également noter que les contributions faites aux partis politiques donnent droit à un crédit d'impôt. En contrepartie, l'État verse une allocation annuelle aux partis politiques en proportion des votes obtenus et rembourse, jusqu'à concurrence de 50 %, les dépenses électorales engagées par les candidats qui ont obtenu au moins 15 % du vote ainsi que celles des partis qui ont obtenu au moins 1 % des voix exprimées. Du reste, les partis politiques s'engagent chaque année à remettre deux rapports au Directeur général des élections du Québec le premier traite de leurs états financiers, et le second, de leurs dépenses électorales. Une fois déposés, ceux-ci sont par la suite réputés publics. L'ensemble de ces dispositions concourt à une plus grande transparence et à une plus grande équité entre les partis. De façon générale, elles permettent que les sources de revenus des formations politiques soient réparties entre les contributions populaires et les contributions de l'État. Les partis politiques sont ainsi moins vulnérables aux influences indues des pouvoirs financiers.

Depuis quelques années, des questions sont régulièrement soulevées quant à l'efficacité des dispositions législatives portant sur le financement des partis politiques et sur le contrôle des dépenses électorales. Certaines personnes morales semblent avoir eu recours à des prête-noms pour contribuer au financement des partis, même si de telles pratiques sont expressément interdites par la loi sous peine de sanction. Ces dernières étant difficiles à contrer, certains suggèrent que le financement des partis politiques soit pris en charge par l'État. De nouveau, on pourrait permettre aux personnes morales de contribuer directement au financement des partis politiques en toute transparence et autoriser celles-ci à collaborer au fonds administré par le Directeur général des élections du Québec. Ce dernier attribuerait lui-même les sommes aux différents partis politiques selon des règles à déterminer.<sup>21</sup> Il est vrai que le financement populaire montre des signes d'essoufflement, notamment en raison de la

---

<sup>20</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La réforme parlementaire – Cahier des propositions*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, juin 2004, Voir également le document Internet : [www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme-des-institutions/documentation.htm](http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme-des-institutions/documentation.htm).

<sup>21</sup> M<sup>e</sup> Pierre-F. Côté, ancien Directeur des élections générales de 1978 à 1997, est intervenu en ce sens à quelques reprises au cours des dernières années. Toutefois, il importe de préciser que le diagnostic qu'il a posé n'était pas appuyé sur une étude empirique.

diminution du nombre des contributions individuelles, de l'accroissement de la contribution moyenne et de la dépendance accrue des partis à l'endroit du financement de l'État.<sup>22</sup>

Dans la foulée de la publication du rapport du juge John Gomery portant sur « l'affaire des commandites », le Directeur général des élections du Québec a par ailleurs ordonné des enquêtes concernant les allégations de contributions illégales.<sup>23</sup> Un examen est aussi en cours sur les factures prétendument illicites ayant trait aux dépenses référendaires d'Option Canada engagées en 1995.<sup>24</sup>

Force est d'admettre qu'il est plutôt rassurant de constater que nos institutions sont en mesure d'intervenir rapidement pour faire la lumière sur de telles allégations. Le fait que de graves manquements à la *Loi électorale* aient été détectés et débattus en public, que des instances neutres et impartiales, comme le Directeur général des élections ou des membres de la magistrature s'en soient intéressés, est indiscutablement un signe de vitalité et de maturité démocratiques. Sans présumer que, pour remédier à la situation des changements à la *Loi électorale* seront proposés, il importe de rappeler que des mesures concernant le financement populaire existent déjà et qu'elles réduisent la vulnérabilité des partis face à l'influence induite que des groupes d'intérêt plus restreints pourraient exercer sur eux. Ce qui renforce le caractère démocratique des partis politiques et le processus électoral tout entier. Pour ces raisons, et malgré leurs imperfections, elles bénéficient encore aujourd'hui d'un large appui de la population.

Il faut aussi noter que ces dispositions n'ont fait l'objet d'aucun commentaire ni d'aucune critique lors de la consultation sur l'avant-projet de loi remplaçant la *Loi électorale*. Cet appui tacite nous indique qu'il est préférable d'envisager, le cas échéant, des modifications à la loi, pour nous assurer qu'elle sera mieux respectée, plutôt que de remettre radicalement en cause le principe de financement populaire des formations politiques. En fait, ce sont les questions de représentation à l'Assemblée nationale et de révision du mode de scrutin qui ont principalement soulevé l'intérêt des personnes qui ont témoigné devant la Commission. Les organisations de la société civile, les experts et les partis politiques ont aussi fait état de ces questions lors des audiences qui portaient sur l'avant-projet de loi remplaçant la *Loi électorale*.

Avant d'aborder plus en détail la proposition de réforme du mode de scrutin faite par le gouvernement du Québec, il importe de la situer dans un contexte plus large. Il va sans dire que depuis quelques années, l'intérêt porté à cette question s'est accru en raison notamment d'importants changements survenus un peu partout dans le monde. Je fais référence ici à l'émergence de nouveaux pays suivant l'éclatement du bloc soviétique ainsi qu'aux réformes effectuées dans les démocraties parlementaires de type britannique, comme la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et le Canada.

Au Canada, le mode de scrutin uninominal à un tour est fortement critiqué parce qu'il crée des différences importantes entre les voix exprimées en faveur des partis politiques et le nombre de sièges qui leur sont attribués à l'Assemblée législative. Or, malgré cette incidence, ce mode de scrutin demeure en vigueur dans toutes les provinces canadiennes et au niveau fédéral. C'est pourquoi, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique examinent sérieusement des propositions de réforme. Il m'est toutefois

---

<sup>22</sup> Louis MASSICOTTE, « Financing Parties at the Grass-Roots Level : the Québec Experience », Seminar on the Funding of Political Parties, Princeton, Columbia Institute of Advanced Studies Research, juillet 2002.

<sup>23</sup> Un mandat d'enquête a été confié par le Directeur général des élections en novembre 2006 au juge Jean Moisan.

<sup>24</sup> Un mandat d'enquête a été confié par le Directeur général des élections à M<sup>e</sup> Bernard Grenier. Le rapport de M<sup>e</sup> Grenier est attendu avant la fin de l'année 2006.

impossible de présenter en détail chacune des actions entreprises puisqu'elles diffèrent à plusieurs égards. Il n'en demeure pas moins que certains aspects méritent d'être soulignés.

Ainsi, la Colombie-Britannique a formé une assemblée de citoyens, laquelle a finalement retenu un modèle fondé sur le vote unique transférable. Cette proposition fut par la suite soumise à la population à l'occasion d'un référendum tenu en même temps que les élections générales. Plus de 57% des votants se sont exprimés en faveur de la réforme proposée, ce qui ne fut toutefois pas suffisant puisque la loi imposait un seuil minimal de 60% d'appuis. Ce mode de scrutin n'a donc pas été retenu, mais un autre référendum sur la question sera tenu lors des élections générales de 2009.

À l'Île-du-Prince-Édouard, le gouvernement provincial a créé, en 2003, la Commission sur la réforme électorale présidée par l'honorable Norman Carruthers. Celui-ci eut comme mandat de préciser l'utilité d'un système électoral alternatif tel que la représentation proportionnelle. L'Assemblée législative, en réponse au rapport déposé en décembre 2003, a créé ensuite la Commission sur le futur électoral de l'Île-du-Prince-Édouard avec pour mandat de perfectionner un système de représentation proportionnelle mixte comme solution de rechange. La population s'est prononcée par plébiscite le 28 novembre 2005 et a manifesté sa préférence pour le système majoritaire.

Au Nouveau-Brunswick, la Commission sur la démocratie législative qui, en mars 2005, a terminé son mandat de mettre en œuvre un système électoral à représentation proportionnelle, a proposé un référendum exécutoire afin de permettre aux électeurs de choisir le système de leur choix. Or, celui-ci n'ayant pas encore eu lieu, les citoyens pourraient être appelés à se prononcer lors des élections municipales de 2008.

En Ontario, le 13 juin 2005, l'Assemblée législative a adopté le projet de loi 213 qui permettra de mettre en place une assemblée citoyenne sur la réforme électorale. De plus, une motion créant un Comité sur la réforme électorale a été adoptée. Ce dernier devra faire rapport à l'Assemblée législative sur les différents modes de scrutin ainsi que sur la procédure à suivre pour la tenue d'un référendum à la suite d'un examen de cette question par l'assemblée citoyenne.

Au Québec, comme je l'ai soulevé précédemment, la Commission spéciale a terminé une vaste consultation publique portant sur l'avant-projet de loi remplaçant la *Loi électorale* et le système proportionnel mixte compensatoire est envisagé. À la différence des autres provinces, nous pouvons affirmer que la consultation québécoise a eu un caractère spécial en ce sens que des citoyens choisis au hasard ont participé activement, avec les élus, aux travaux de la Commission. Le Comité citoyen, comme il a été désigné, se composait donc de quatre femmes et de quatre hommes qui ont pu assister les neuf députés, une première dans l'histoire des commissions au Québec.

Permettez-moi d'insister davantage sur la spécificité de cette consultation publique. Elle est unique également, car dans le cadre de ses fonctions, elle s'est rendue dans toutes les régions du Québec et a tenu des séances publiques dans 16 villes. Au cours des déplacements qu'elle a effectués, 357 personnes sont venues s'exprimer au nom des organismes qu'elles représentaient ou en leur nom propre et de ce nombre, 170 ont présenté un mémoire. En outre, 1 700 personnes ont fait parvenir leur opinion par Internet ou par courrier en remplissant le questionnaire de consultation. Une fois de plus, la Commission a su innover en multipliant les moyens de diffusion.

En incluant les contributions du Directeur général des élections du Québec, des partis politiques et des experts entendus à l'occasion des consultations particulières, plus de 2 000 personnes et organismes ont été en mesure de s'exprimer à leur manière sur l'un ou l'autre des aspects du projet soumis par le gouvernement.

Au-delà des principaux enjeux soulevés, les membres de la Commission ont obtenu un large consensus en faveur d'un changement de mode de scrutin. Les conclusions se dégageant des travaux de la Commission spéciale rejoignent d'ailleurs celles qui ont été formulées lors des travaux précédents, de même que l'opinion exprimée dans différents sondages. De tous les modèles proposés, c'est le mode de scrutin mixte à compensation régional qui, de façon générale, a obtenu les appuis les plus importants. Cela correspond également à l'opinion des personnes qui ont participé aux États généraux sur la réforme des institutions démocratiques tenus de septembre 2002 à mars 2003, et fait écho aux derniers engagements électoraux des trois partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. En revanche, les modalités précises associées au mode de scrutin mixte ont fait l'objet d'opinions plus partagées. La Commission devra donc se pencher sur les différents points de vue exprimés et convenir des recommandations à soumettre au gouvernement. Elle devra tenir compte notamment de l'opinion des membres du Comité citoyen, lesquels ont produit leurs propres recommandations.<sup>25</sup> Il appartiendra par la suite au gouvernement de faire son choix et de proposer un nouveau mode de scrutin pour le Québec. Tout bien considéré, il faudra cependant éviter trois écueils pour conduire le projet de réforme à bon port.

Le premier écueil consiste à vouloir obtenir à tout prix l'unanimité sur un modèle précis. Poser une telle condition équivaut à défendre le *statu quo*. En effet, les propositions de changement au mode de scrutin s'inspirent d'un très large éventail de valeurs qui ne sont pas toujours conciliables. De manière générale, nous devons chercher à retenir les modalités qui, d'une part, suscitent les appuis les plus larges et qui, d'autre part, sont les plus susceptibles, sur la foi de démonstrations rigoureuses, d'atteindre les effets escomptés. Dans notre processus décisionnel, nous devons nous garder de présenter comme des faits avérés ce qui relève de la spéculation sur le comportement futur de l'électorat et des partis face à un nouveau mode de scrutin.

Le deuxième écueil est celui d'ériger en dogme les préférences que nous sommes appelés à énoncer. Des personnes de bonne foi sont venues exprimer leur désir de changement, mais elles ont affirmé du même souffle que seules leurs propositions sont dignes d'être retenues et d'être jugées démocratiques. Une telle attitude fait fi d'une réalité incontournable, soit celle qu'aucun mode de scrutin ne puisse prétendre à la perfection. Chaque type ou modèle de mode de scrutin comporte des avantages et des inconvénients.

Le troisième écueil est plus insidieux. Il consiste à présumer des effets des changements à travers le seul prisme de l'intérêt partisan et à subodorer les intentions des acteurs sous ce seul rapport. Ces obstacles se dressent autant à l'intérieur des partis politiques que dans la société civile. Malgré cela, comme l'a mentionné le premier ministre du Québec M. Jean Charest, dans son discours inaugural en juin 2003, « le gouvernement est déterminé à mener à terme la réforme du mode de scrutin jusqu'à son adoption ».<sup>26</sup>

En conclusion, il apparaît que le gouvernement du Québec entend réaliser un projet global de réforme de ses institutions démocratiques. Ce projet vise à les moderniser et à les

---

<sup>25</sup> Le Comité citoyen a terminé son travail le 12 avril 2006 en rendant public un rapport majoritaire et deux rapports dissidents. Le document est accessible sur le site Internet <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature2/commissions/csle/index.shtml#rapports>.

<sup>26</sup> Voir à ce sujet le discours inaugural prononcé en juin 2003 par M. Jean Charest, à l'adresse Internet suivante : [www.premier.gouv.qc.ca/general/discours/archives\\_discours/2003/juin/dis20030604.htm](http://www.premier.gouv.qc.ca/general/discours/archives_discours/2003/juin/dis20030604.htm).

rendre plus transparentes et mieux adaptées aux besoins des citoyens. En fait, nul autre que le citoyen n'est au cœur de cette démarche. Nous voulons que les Québécois et les Québécoises se reconnaissent dans leurs institutions, qu'ils en soient encore plus fiers et qu'ils y placent leur confiance. Nous voulons qu'ils se sentent impliqués dans leurs institutions, qu'ils en reprennent possession, en quelque sorte, et qu'ils participent à leur revalorisation. Il s'agit, sans aucun doute, d'un projet ambitieux et stimulant, qui nous rejoint tous comme Québécois et Québécoises.