**Résumé du mémoire « Les déficiences du Projet de loi 39 doivent être corrigées pour obtenir un système électoral où tous les votes et toutes les personnes comptent » de Mercédez Roberge**

Présenté le 22 janvier 2020 devant la Commission des institutions de l’Assemblée nationale dans le cadre du Projet de loi 39 « Loi établissant un nouveau mode de scrutin »

Le 25 septembre 2019 représente une journée importante pour la société québécoise, mais elle revêt un caractère historique pour les personnes qui, comme moi, ont investi énormément d’énergies militantes pour que ce moment advienne. Étant à la mesure des espoirs nourris durant de nombreuses années, il n’est pas surprenant que les attentes soient élevées, ce qui ne signifie pas qu’elles soient démesurées.

Suffisamment de travaux et de consultations ont eu lieu pour prouver la nécessité de changer de système électoral québécois. Comparativement à l’avant-projet de loi déposé en 2004, le Projet de loi 39 (PL39) contient plusieurs avancées, mais il ne peut encore être qualifié de satisfaisant, ce pour quoi les travaux de la Commission des institutions sont si importants.

Le mémoire soumis évalue les mérites du PL39, incluant les amendements gouvernementaux déposés le 5 décembre 2019, mais il rappelle également les raisons de mettre en place un système électoral corrigeant véritablement les injustices que le mode de scrutin actuel nous fait subir.

La société québécoise mérite mieux qu’une demi-réforme, mieux qu’un système qui ne serait modifié qu’en surface. C’est pourquoi mes recommandations ne se limitent pas à réclamer une «meilleure représentation » et une diminution des injustices, mais présentent les manières d’obtenir un résultat réellement proportionnel, dans un système électoral vraiment équitable pour toute la population.

Cette recherche d’équité teinte l’ensemble des données et des recommandations du mémoire, tant à l’égard des éléments techniques du mode de scrutin, afin que tous les votes comptent, qu’aux mesures structurelles, pour que toutes les personnes comptent.

Il expose plusieurs données et analyses provenant de mon livre « Des élections à réinventer », tant sur la situation d’ici qu’ailleurs dans le monde. Il contient aussi des données issues de travaux des derniers mois[[1]](#footnote-1).

Bien qu’il souligne les qualités du PL39 à protéger, telles que le choix du modèle proportionnel mixte compensatoire, la combinaison de sièges de circonscription et de sièges régionaux de compensation, de même que l’usage de deux bulletins de votes et de listes fermés, ce mémoire propose des correctifs sur de nombreux aspects.

J’ai toujours estimé qu’il fallait faire le travail correctement dès le départ. Ce serait un mauvais calcul que de ne pas amener le PL39 le plus loin possible et c’est à cela que je m’emploierai par ce mémoire, afin que l’année 2020 soit celle où le Québec se dote d’un système électoral à la hauteur et qu’il soit en usage aux élections générales de 2022.

Les membres de la Commission des institutions ont l’occasion de poser un geste qui modifiera profondément la manière vivre la démocratie au Québec.

Le Projet de loi 39 contient les éléments de bases nécessaires, mais il demande des corrections importantes pour produire les résultats voulus, notamment ceux inscrits dans son préambule, sous forme de « considérants ». Ces corrections visent particulièrement à améliorer les mécanismes visant à atteindre une Assemblée nationale conforme aux votes exprimés lors des élections générales. Elles visent également à rendre cette assemblée cohérente avec la composition et les valeurs de la société québécoise. Les recommandations de ce mémoire agissent sur ces objectifs globaux.

Plusieurs des éléments techniques choisis par le gouvernement nuisent à la proportionnalité du résultat, particulièrement en regard de l’équité du vote et du respect du pluralisme politique. Les principales raisons de cette limitation proviennent de l’usage des régions administratives, sans les adapter au contexte électoral. Le mémoire propose donc des balises pour diminuer le nombre de régions électorales et y répartir les sièges régionaux de compensation de manière équilibrée et équitable pour la population, tout en assurant une distribution régionale des sièges et le maintien du nombre actuel de sièges.

L’utilisation des 17 régions administratives, pour établir la compensation, ainsi que la répartition des sièges régionaux, réduisent non seulement le respect du vote de leurs populations, mais également leur accès à une représentation diversifiée. En effet, l’utilisation d’un grand nombre de régions électorales a pour effet de produire des listes de candidatures trop courtes pour y appliquer l’alternance entre les candidates et les candidats et pour que des personnes racisées ou nées à l’étranger aient des chances de remporter un siège. Or, il est possible de constituer des régions électorales équitables en joignant des régions administratives contiguës, sans remettre en question l’attachement de la population envers celles-ci.

Les éléments techniques, comme le seuil et la méthode utilisée pour transposer le résultat électoral en sièges, doivent également être remplacés pour ne pas entraver le respect du pluralisme politique. À cet égard, mes recommandations visent non seulement à respecter globalement les votes de la population québécoise, mais aussi d’empêcher que la proportionnalité varie selon le lieu de résidence. Il serait totalement inacceptable que le nouveau mode de scrutin défavorise les populations des régions peu populeuses en ne leur donnant pas accès aux mêmes avantages qu’à celles des grands centres urbains.

Le Projet de loi 39 rate de plus des occasions importantes d’agir fermement pour que toutes les personnes comptent, en ne contenant aucune règle obligeant les partis à atteindre une représentation paritaire des femmes et des hommes, ni une représentation équitable des personnes racisées ou nées à l’étranger. Par ce mémoire je propose plusieurs actions à prendre en insérant des mécanismes structurels dans la Loi électorale. Les partis politiques doivent faire davantage que de se donner un objectif de candidates à recruter. Ainsi, aux listes fermées proposées par le Projet de loi 39, il est nécessaire d’inclure une règle d’alternance entre les candidates et les candidats, de même que des objectifs quant au positionnement des candidatures de personnes racisées ou nées à l’étranger, en lien avec la démographie de chacune des régions.

Il est également capital de lier le financement public aux valeurs de la société en le rendant cohérent avec les résultats quant à la diversité des personnes élues et de tenir compte des différences dans les conditions socio-économiques des femmes et des personnes racisées ou nées à l’étranger. Ces différences font en sorte que la décision de se lancer en politique se prend dans un contexte bien différent de celui d’hommes blancs disposant de réseaux de soutien appropriés. Il ne s’agit ici que de demander au gouvernement d’appliquer une analyse différenciée selon les genres selon une analyse intersectionnelle.

Quant au recours à un référendum, il ne se justifie pas, d’autant plus que les règles référendaires proposées par le gouvernement favorisent encore plus le statu quo. La manière de les inclure au Projet de loi 39 pose aussi plusieurs problèmes, puisqu’il s’agit ni plus ni moins que de remplacer la Loi sur la consultation populaire sans le débat qu’elle mérite. Les précédents que les changements proposés pourraient entraîner sont importants à considérer.

Le Québec a déjà trop attendu pour bénéficier d’un système électoral juste. Tout doit être mis en place pour que le nouveau mode de scrutin soit en vigueur lors des élections de 2022. En proposant des correctifs aux déficiences du Projet de loi 39, je souhaite aider la Commission des institutions, afin que ses membres saisissent l’occasion historique qui se présente. Ce n’est pas tous les jours qu’une société refonde son système électoral. L’exercice doit mener à des changements en profondeur, pour que tous les votes comptent et que toutes les personnes comptent.

**Mercédez Roberge**

**Le mémoire sera présenté le 22 janvier 2020 à 15h30**

**R****ecommandations**

**Recommandations liées aux articles 81, 122 et 156 du PL39 :**

1. Améliorer le mécanisme compensatoire du mode de scrutin mixte proposé :
   1. En le rendant véritablement proportionnel;
   2. En y intégrant des mesures structurelles pour diversifier la composition de l’Assemblée nationale.
2. Ratifier l’usage de listes régionales fermées pour distribuer les sièges régionaux de compensation, de même que l’usage de deux bulletins de vote : un pour choisir une personne pour sa circonscription et un pour choisir un parti.

**Recommandations liées à l’article 3 du PL39 :**

1. Assurer une véritable compensation des distorsions issues des sièges de circonscription, à la population québécoise dans son ensemble, comme à celles de chacune des régions :
   1. En haussant, de 36% à au moins 40%, le nombre de sièges régionaux de compensation, au niveau de l’Assemblée nationale;
   2. En prévoyant que chacune des régions électorales comporte au moins 40% de sièges régionaux de compensation;
   3. En diminuant le nombre de régions électorales, de 17 à 8-10, par la réunion de régions administratives contiguës, lorsque nécessaire, afin que chaque région électorale comporte au moins 8 sièges dont au moins 3 de compensation;
   4. En corrigeant les distorsions issues des résultats des circonscriptions à partir du total des bulletins de liste recueillis à l’échelle nationale, soit par une compensation nationale;
   5. En distribuant les sièges régionaux de compensation à partir des listes des régions électorales, en débutant par les régions où ce parti a obtenu les plus hauts pourcentages de votes.
2. Ratifier la délimitation des circonscriptions de manière à ce que chacune d’elles soit comprise à l’intérieur d’une région administrative, dans le respect des critères de la Commission de représentation électorale quant à l’égalité du vote et au respect des communautés naturelles.

**Recommandation liée à l’article 156 du PL39 :**

1. Assurer un accès véritable au pluralisme politique à la population québécoise dans son ensemble, comme à celles de chacune des régions :
   1. En remplaçant la méthode de calcul proposée par la méthode Hare;
   2. En remplaçant le seuil de 10% proposé pour qu’un parti obtienne des sièges de compensation, par un seuil de 2% des votes à l’échelle nationale ou du fait d’avoir remporté au moins un siège de circonscription;
   3. En fixant le nombre de régions électorales de manière à ce que le seuil ne soit pas plus élevé dans certaines régions.

**Recommandation liée aux articles 34, 45, 54, 76, 117, 166, 168, 169, 176, 179, 185 et 186**

1. Assurer une perception positive autant des personnes candidates et élues aux sièges de circonscription qu’aux sièges régionaux de compensation et le traiter avec équité :
   1. En rejetant toute règle entraînant un traitement inéquitable pour les personnes candidates et élues des partis politiques aux sièges régionaux de compensation.
   2. En adaptant les montants du financement public et les limites de dépenses à l’augmentation de la superficie des circonscriptions et au fonctionnement en régions électorales.
   3. En permettant aux candidates et candidats le souhaitant de présenter leur candidature à un siège de circonscription ainsi qu’à un siège régional de compensation, soit la double candidature permise.

**Recommandation liée aux articles 31 et 209**

1. Ratifier les articles 31 et 209 du PL39, afin que les règles à suivre soient accompagnées de conséquences pour les partis politiques, dont la perte du statut de parti autorisé, à condition d’ajouter des mesures structurelles à l’article 73 et d’améliorer l’article 225 (voir les recommandations #8 à #14 et #18).

**Recommandations liées à l’article 73 relativement aux candidatures**

1. Assurer la diversification des candidatures, en ajoutant les mesures structurelles suivantes aux règles stipulées à l’article 73 du PL39 :
   1. Que chaque parti politique soit tenu de présenter des candidatures, tant pour les sièges de circonscriptions que pour les sièges régionaux, dans le respect des critères suivants :
      1. Présenter autant de candidatures de femmes que d’hommes, le décompte étant effectué à partir des candidatures binaires;
      2. Présenter des candidatures de personnes racisées ou nées à l’étranger en nombre au moins équivalent à la part démographique qu’elles occupent globalement dans la région, l’objectif étant fixé par les données statistiques les plus récentes.
2. Agir sur le positionnement des candidatures sur les listes régionales, en ajoutant les mesures structurelles suivantes aux règles stipulées à l’article 73 du PL39 :
   1. Que les partis politiques soient tenus de structurer leurs listes régionales dans le respect des critères suivants :
      1. Appliquer l’alternance femme-homme sur chaque liste, en débutant par une femme dans la moitié des listes, et que les candidatures non binaires soient placées à toutes les 3 candidatures, en commençant par le haut de la liste.
      2. Placer les candidatures des personnes racisées ou nées à l’étranger dans le premier tiers de chaque liste.
3. Assurer l’application des règles quant à la diversification des candidatures et à leur positionnement, en ajoutant un article stipulant que le défaut de les remplir entraîne le rejet des candidatures d’un parti, celui-ci disposant d’un délai (à fixer) pour se conformer.

**Recommandation liée à l’article 73 relativement aux personnes élues**

1. Assurer la diversification d’Assemblée nationale, quant au pourcentage de personnes élues, en ajoutant les mesures structurelles suivantes aux règles stipulées à l’article 73 du PL39 :
   1. Que chaque parti reçoive un financement public arrimé aux valeurs de la société, soit :
      1. Que le financement optimal soit accordé à un parti politique qui a fait élire, pour l’ensemble du Québec, 50% de femmes et plus et le pourcentage de personnes racisées ou nées à l’étranger correspondant à leur part démographique globale selon les plus récentes statistiques;
      2. Qu’un parti n’atteignant pas ces résultats reçoive un financement proportionnel, par exemple, un parti n’ayant atteint que la moitié des deux objectifs recevant la moitié du financement optimal.
   2. Que le financement public accordé à chaque parti soit également cohérent avec les indicateurs suivants :
      1. Les responsabilités parlementaires qu’il attribue aux femmes et aux personnes racisées ou nées à l’étranger, incluant la composition du conseil des ministres;
      2. Les politiques qu’il applique dans son fonctionnement et le recrutement pour contrer les obstacles liés aux inégalités socio-économiques, aux préjugés et aux marginalisations;
      3. Les personnes élues déclarant faire partie de groupes discriminés en vertu des motifs prévus par la Charte des droits et libertés de la personne[[2]](#footnote-2);
      4. Les progrès qu’il atteint, comparativement à l’élection précédente.

**Recommandations liées à l’article 73 relativement aux inégalités socio-économiques et aux marginalisations**

1. Tenir compte des inégalités socio-économiques et des marginalisations, en ajoutant les mesures structurelles suivantes aux règles stipulées à l’article 73 du PL39 :
   1. Que le remboursement de dépenses électorales des femmes et des personnes racisées ou nées à l’étranger soit attribué en fonction des revenus de la personne, qu’elle soit élue ou non.
2. Qu’en complément des mesures liées à la représentation des femmes et des personnes racisées ou nées à l’étranger, que les partis politiques soient tenus de se doter d’objectifs complémentaires, en fonction de leurs valeurs ou particularités, soit :
   1. Qu’ils se dotent de règles internes, afin d’augmenter l’élection, le recrutement et la participation aux instances de jeunes, de personnes ayant des limitations fonctionnelles, ou discriminées en raison du genre, de l’orientation sexuelle, etc.
   2. Qu’ils mettent en place les moyens nécessaires pour contrer les préjugés, tenir compte des conditions socio-économiques, faciliter la conciliation famille-travail-militance-représentation, fournir un environnement respectueux et inclusif, assurer l’accès universel, etc.
   3. Qu’ils fassent rapport annuellement au DGE, quant aux objectifs et aux résultats obtenus, et que ce dernier bonifie leur allocation annuelle en conséquence (gradation à déterminer).

**Recommandation liée à l’article 73 pour l’adaptation des règles aux cas particuliers**

1. En concordance avec les règles des programmes d’accès à l’égalité et selon la Charte des droits et libertés de la personne, que l’ensemble des mesures structurelles soit adapté dans le cas d’un parti qui serait dédié, exclusivement ou majoritairement, à la défense de personnes discriminées ou marginalisées ou qui en serait formé exclusivement ou majoritairement. Cette adaptation étant déterminée par le DGE et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

**Recommandations sur la représentation des peuples autochtones à l’Assemblée nationale**

1. En cohérence avec la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones,
   1. Que les modalités du nouveau mode de scrutin qui sera adopté ne restreignent pas la représentation actuelle des peuples autochtones à l’Assemblée nationale et qu’elles offrent des opportunités à cet égard.
   2. Que le Projet de loi 39 contienne, dans la section des dispositions transitoires et finales, un article prévoyant que la représentation des peuples autochtones à l’Assemblée nationale fasse l’objet de discussions avec ces derniers et les instances de représentation qu’ils se sont dotées lorsqu’ils en manifesteront le désir, et ce, selon un calendrier distinct de celui du Projet de loi 39.
   3. Que l’article 225 de la section des dispositions transitoires et finales du Projet de loi 39 soit modifié de manière à ce que le mandat du comité, notamment chargé d’évaluer l’application du nouveau mode de scrutin après chacune des trois premières élections, porte également sur la manière d’intégrer les revendications des peuples autochtones à l’égard de leur représentation à l’Assemblée nationale, et que la composition du comité en tienne compte.

**Recommandations pour adapter les règles et la culture politique au nouveau mode de scrutin**

1. Intégrer dans la Loi électorale et le règlement de l’Assemblée nationale un énoncé de principe affirmant notamment:
   1. Que la démocratie bénéficie du pluralisme politique et de la contribution de personnes apportant une pluralité de réalités, d’expertises et d’expériences de vie et que les éléments constitutifs de la société se sentent partie prenante de la démocratie;
   2. Que la répartition des sièges, des ressources et des responsabilités au sein de l’Assemblée nationale corresponde au pourcentage d’appui obtenu lors d’une élection générale;
   3. Que la démocratie requiert de tenir compte des effets des inégalités socio-économiques, de différentes marginalisations et des obstacles qui en découlent, tant dans l’exercice du vote que dans celui de présenter sa candidature à une élection, de même que dans l’exercice de fonctions militantes ou parlementaires;
   4. Que les partis politiques portent une responsabilité dans l’application de ces principes et qu’ils doivent en rendre compte à la société, en plus de le faire auprès de leurs membres;
   5. Que le financement public doit être accordé en cohérence avec la composition de la société et le respect de principes démocratiques, égalitaires et antiracistes;
   6. Que la société assume sa responsabilité à l’égard de la représentation, notamment en attribuant les deniers publics nécessaires à l’application de l’énoncé de principe.
2. Assurer que tous les aspects de la Loi électorale, des règles de l’Assemblée nationale et de celles des partis politiques respectent cet énoncé de principe, notamment:
   1. En appliquant une analyse différenciée selon les sexes (ADS+) et une analyse antiraciste dans leurs fonctionnements et en se dotant des politiques nécessaires;
   2. En facilitant la conciliation famille-travail-militance-représentation;
   3. En évaluant régulièrement leurs actions en lien avec l’énoncé de principes et en les adaptant à l’évolution de la société.

**Recommandations liées à l’article 225 du PL39 :**

1. Assurer le suivi de tous les aspects liés à l’application du nouveau mode de scrutin et des mesures structurelles et voir à aux adaptations nécessaires, soit en modifiant l’article 225 :
   1. Afin que le mandat et la composition du comité prévu permettent de recevoir les revendications que les peuples autochtones pourraient déposer à l’égard de leur représentation;
   2. Afin que le mandat du comité porte autant sur la représentation des femmes que sur celle des personnes racisées ou nées à l’étranger, qu’il évalue l’application des mesures structurelles, qu’il exige des partis politiques qu’ils justifient tout écart entre les pourcentages des candidatures de femmes et de personnes racisées ou nées à l’étranger et la part des sièges qu’elles occupent et qu’il procède aux améliorations nécessaires.

**Recommandations liées à l’article 227 du PL39**

1. Adopter le PL39 par les voies parlementaires habituelles et les règles utilisées pour toute autre loi et l’appliquer aux élections générales de 2022, sans tenir de référendum.
2. Fournir au DGE les ressources nécessaires, afin que le nouveau mode de scrutin soit utilisé aux élections générales de 2022.

**Recommandation liée aux règles référendaires déposées par le gouvernement (amendements 225.1 à 225.161)**

1. Ne pas avantager le statu quo :
   1. En ne rendant pas l’application du nouveau mode de scrutin conditionnelle à un référendum, ni aux élections générales de 2022, ni autrement;
   2. Utiliser le nouveau mode de scrutin durant au moins 2 élections générales avant d’envisager la tenue d’un référendum pour confirmer sa reconduction.
   3. Rejeter les règles référendaires afin qu’elles ne soient utilisées dans aucun référendum, particulièrement celles proposées par les amendements 225.5, 225.8, 225.9, 225.14, 225.17, 225.36, 225.52, 225.53, 225.111, 225.112, 225.114, 225.117, 225.118, 225.136, 225.140, 225.157 et 225.158 en raison des avantages qu’elles donnent au statu quo.

**Les 5 critères qui guident l’évaluation et les recommandations**

* Le respect de la volonté populaire: que le pourcentage de sièges occupés corresponde proportionnellement aux pourcentages de votes obtenus, que tous les votes soient traités avec équité, que le gouvernement soit formé en concordance avec les votes obtenus par les différents partis.
* Le respect du pluralisme politique: que le pluralisme politique d’une société puisse se concrétiser et s’exprimer, que les opinions politiques soient traitées avec équité.
* Le respect des éléments constitutifs d’une société: que les groupes historiquement sous-représentés, soit les femmes, les personnes racisées et les personnes nées à l’étranger et les Autochtones aient autant accès aux postes de représentation qu’au fait d’être représentés, que toute la population participe aux prises de décisions.
* Le respect de la population de toutes les régions ou territoires, notamment de ses opinions politiques: que la démocratie soit effective quel que soit le lieu de résidence, quelle que soit la superficie des régions et des territoires servant à l’élection.
* Le lien entre les personnes élues et la population: qu’il soit possible de référer à une personne en particulier, de pouvoir identifier qui représente qui, de savoir qui porte la responsabilité des décisions pour attribuer autant les mauvaises que les bonnes notes.

1. Sources du mémoire : Mercédez Roberge, « Des élections à réinventer », 2019, Montréal, Éditions Somme toute, 408 pages. Les bases de données complètes et la documentation reliée sont disponibles sur [www.MercedezRoberge.ca](http://www.mercedezroberge.ca/)/documentation [↑](#footnote-ref-1)
2. Motifs interdits de discrimination selon <http://www.cdpdj.qc.ca/fr/droits-de-la-personne/pratiques/Pages/discrimination.aspx> : âge, condition sociale, convictions politiques, état civil, grossesse, handicap, religion, langue, orientation sexuelle, race ou couleur, origine ethnique ou nationale, sexe, identité ou expression de genre. [↑](#footnote-ref-2)