

David Litvak

École nationale d'administration publique

Agoracv@yahoo.com

**Le processus de la réforme du mode de scrutin en Colombie-
Britannique et au Québec : une comparaison critique**

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
INTRODUCTION	3
LES PRINCIPAUX JALONS FORMELS DU PROCESSUS DE RÉFORME	4
Les prémices à la réforme	4
Le processus de la réforme <i>stricto sensu</i>	6
<i>Le processus de la réforme en Colombie-Britannique</i>	8
<i>Le processus de la réforme au Québec</i>	9
COMMENT EXPLIQUER LES DIFFÉRENCES ENTRE LES DEUX PROCESSUS DE RÉFORME?	10
CONCLUSION	11
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	13
ANNEXE	15

RÉSUMÉ

Cet article distingue deux phases des processus de réforme du mode de scrutin en Colombie-Britannique et au Québec. Dans une première phase, il y a tout d'abord un parallélisme intéressant que l'auteur appelle les prémices de la réforme. Les scénarios diffèrent cependant dans la seconde phase que l'auteur qualifie de processus de réforme *stricto sensu*. Il y a en Colombie-Britannique séparation stricte des autorités responsables des processus processuel, propositionnel et décisionnel tandis qu'au Québec, il y a plutôt confusion des autorités responsables de ces trois phases du processus de réforme *stricto sensu*. Les différences entre les deux cas d'espèces peuvent s'expliquer par des cultures politiques sensiblement différentes, mais surtout par le rôle des acteurs-clés en place, notamment ceux des mouvements sociaux. L'élément déterminant semble être la vision claire des initiateurs civiques du débat sur la voie processuelle à privilégier pour réformer le mode de scrutin.

INTRODUCTION

Montesquieu affirmait que le pouvoir législatif est le premier et le plus important des pouvoirs. On peut dire que c'est surtout vrai en régime parlementaire, puisque le pouvoir exécutif en est alors issu. Alain Touraine, pour sa part, argue que la représentation est le premier des trois piliers de la démocratie, avec la citoyenneté et le respect des droits fondamentaux. Le mode de scrutin, qui permet de traduire la volonté populaire en sièges au Parlement, est le mécanisme central, la pierre angulaire du système de représentation. Il existe plusieurs courants aux paliers provincial et fédéral au Canada qui cherchent à réformer le mode de scrutin dans le sens d'une plus grande proportionnalité. La finalité des réformes, leur aboutissement concret, est souvent mise de l'avant. Mais, le processus de ces réformes importe tout autant, car il détermine, d'une part, la légitimité de la réforme elle-même et, d'autre part – nous le supposons du moins – la qualité des choix effectués concernant les nouveaux modes électoraux mis en place. Les enjeux du processus sont donc importants. Les processus les plus avancés concernant la réforme du mode de scrutin dans les provinces canadienne sont ceux de la Colombie-Britannique et du Québec. Cet essai vise à analyser et critiquer les processus de réforme du mode de scrutin dans ces deux provinces, en gardant les enjeux sous-jacents en tête.

Mais ces deux États fédérés n'ont pas été choisis simplement parce qu'ils sont ceux où le processus est le plus avancé. Ils l'ont aussi été parce qu'il existe des différences significatives entre leurs processus de réforme. Ces différences sont notamment dues à l'originalité de la démarche de la Colombie-Britannique, avec son Assemblée citoyenne. Nous verrons néanmoins qu'il existe aussi d'étonnants parallélismes, en particulier au niveau des conditions politiques de la réforme. Ces différences et ces similarités font ici l'objet d'une étude comparative. Nous tenterons donc dans un premier temps, celui de l'analyse, de les identifier, puis dans un second temps, celui de la comparaison critique, de les expliquer.

La question qui guide notre exploration de ce sujet est la suivante : « Quelles sont les similarités et les différences significatives entre les processus de réforme du mode de

scrutin en Colombie-Britannique et au Québec et quels facteurs semblent être les plus probants pour les expliquer? »

Nous restreindrons notre étude au dernier processus de réforme du mode de scrutin, ce qui *grosso modo* exclut les développements antérieurs à l'année 1995. Ces développements, surtout dans le cas du Québec, constituent néanmoins des facteurs historiques dont il conviendra parfois de tenir compte, mais l'étude elle-même ne s'y penche pas¹.

LES PRINCIPAUX JALONS FORMELS DU PROCESSUS DE RÉFORME

Le tableau 1 présenté en annexe dresse succinctement un portrait du déroulement des deux réformes provinciales. Les deux colonnes pour chacune des provinces sont ordonnées entre elles, non en ordre chronologique, mais bien selon les parallélismes des processus. Dans la colonne de gauche sont aussi identifiés les éléments que nous avons jugés déterminants des processus de réforme de ces deux provinces.

Notons tout d'abord deux grandes étapes. La première est celle que nous appellerons les prémices de la réforme et la seconde concerne le processus de réforme *stricto sensu*. L'étape des prémices de la réforme débute avec l'échec électoral d'un parti majoritaire², et ce malgré l'obtention d'un plus grand nombre de suffrage. Elle se termine avec l'accession de ce parti au pouvoir lors d'une élection subséquente. La seconde étape débute par l'enclenchement du processus formel de réforme et se termine par l'application effective d'un nouveau mode de scrutin. Examinons plus en profondeur chacune de ces étapes.

Les prémices de la réforme

Dans les deux cas, on peut retracer les causes lointaines de la réforme à une défaite électorale jugée illégitime. C'est donc le constat *de visu* des failles du système électoral qui suscite une remise en question de l'actuel mode de scrutin. On peut comprendre que ce constat rend, d'une part, les citoyens plus réceptifs aux arguments des promoteurs d'une réforme du mode de scrutin et, d'autre part, qu'elle constitue un argument de poids face aux partis défaits et, on peut le supposer, frustrés de leur défaite.

Dans les deux cas encore, un mouvement civique/social a été mis sur pied pour promouvoir la réforme. Ces mouvements ont certaines caractéristiques similaires dont la principale est sans doute le multipartisme, ce que d'aucun qualifie de caractère non-

¹ Pour le Québec, voir :

CLICHE, Paul, *Pour réduire le déficit démocratique au Québec : le scrutin proportionnel*, Montréal, Éditions du renouveau québécois, L'aut'journal, 1999, 153 p.

CLICHE, Paul, *Pour qu'enfin chaque vote compte : le scrutin proportionnel, afin que la composition de l'Assemblée nationale respecte la volonté populaire*, UFP, novembre 2003-février 2004.

² Par « parti majoritaire », nous entendons une des deux grandes formations politiques qui se partagent habituellement le pouvoir en mode uninominal à un tour. Cette expression est équivalente à celles de « parti traditionnel » ou de « grand parti » parfois utilisées ailleurs.

partisan³ ou trans-partisan⁴. Bref, ces mouvements mettront le sujet à l'ordre du jour, tentant de sensibiliser et de convaincre tant les décideurs politiques que l'opinion publique de l'opportunité et de l'importance d'une réforme.

Enfin, toujours dans les deux cas, l'élément déclencheur du processus, celui qui semble être décisif, est l'arrivée au pouvoir du parti majoritaire précédemment défait sous l'empire de l'uninominal à un tour. Cet événement semble être d'une importance capitale. Au Québec, ce facteur est renforcé par le fait que ce parti, le PLQ, est structurellement défavorisé par l'actuel mode de scrutin. Le cas de la Colombie-Britannique révèle que la nature structurelle de ce facteur n'est cependant pas le seul à être pris en compte, puisque c'est plutôt l'inverse qui s'applique dans la province de l'Ouest. C'est le NPD qui est défavorisé par l'actuel mode de scrutin. En Colombie-Britannique, c'est donc plutôt l'aberration causée par les distorsions extrêmes du système électoral qui a contribué à attirer l'attention sur la nécessité d'une réforme. Autre élément important, l'annonce et l'engagement préélectoral du PLCB à créer une Assemblée citoyenne liaient aussi le gouvernement nouvellement élu.

L'action réformiste d'un parti majoritaire est un phénomène intéressant dans la mesure où, historiquement, les principaux promoteurs politiques de la réforme du mode de scrutin ont été les tiers partis qui souffrent d'un important handicap de représentation⁵. Dans les deux cas qui nous concernent, il ne s'agit plus de tiers parti, mais bien d'une des deux principales formations politiques. Ce parti est donc à la fois désavantagé, que ce soit conjoncturellement ou structurellement, et en mesure d'agir politiquement, puisqu'il accède de manière intermittente au pouvoir. Cette double caractéristique explique sa sensibilité et sa motivation à agir sur la question de la réforme du mode de scrutin. C'est bien évidemment insuffisant pour expliquer le pourquoi des réformes, mais il s'agit à l'évidence de conditions politiques pour le moins *favorables* à l'enclenchement et à la réussite du processus.

Une des autres conditions, qui est peut-être la seule qui puisse être qualifiée de *nécessaire* à la réforme, est la constitution d'un mouvement civique/social prônant ouvertement et activement la révision du mode de scrutin. De tels mouvements sont essentiels pour plusieurs raisons. Les principales sont la nécessité de mobiliser les citoyens et l'opinion publique sur la question, mais surtout, et c'est lié, la nécessité de faire pression sur le maillon faible du système uninominal : le parti conjoncturellement ou structurellement défavorisé qui a néanmoins accès au pouvoir. Cette pression s'avère essentielle, d'une part, parce que les enjeux pour ces partis ne sont pas toujours clairs⁶ et, d'autre part, parce qu'il y a justement un enjeu important pour ces partis, une décision critique à prendre, puisque la correction des distorsions électorales a un prix : la perte du caractère majoritaire pour ces partis, soit la perte de la possibilité de gouverner seul – ou du moins

³ FVBC et MDN à ses débuts.

⁴ Évolution plus récente au MDN.

⁵ Au Québec : le PQ à ses débuts, l'ADQ récemment, et maintenant l'UFP, etc.

⁶ Il y a alors acte de sensibilisation/clarification. Par exemple, l'intervention de Louis Massicotte auprès du PLQ : MASSICOTTE, Louis (Page consultée en novembre 2003). *La réforme du mode de scrutin.*

Pourquoi? Une option possible. Des expériences étrangères., [en ligne],

<http://www.plq.org/tousDocuments/massicotte.pdf>

la réduction de leurs chances à cet effet. Pour faire peser la balance dans le sens de la réforme, il est donc nécessaire que ce parti soit informé et qu'il sente la pression de la société civile, surtout s'il est structurellement avantagé par l'actuel mode de scrutin. Enfin, il doit percevoir et saisir l'opportunité politique que représente la canalisation de cette pression sociale⁷.

Une telle analyse politique et partisane, si elle est juste, implique que les partis, s'ils contrôlent le processus d'un bout à l'autre, cherchent à maximiser leurs gains politiques, en répondant à la pression populaire et en corrigeant leur handicap, tout en minimisant les effets néfastes de la réforme sur leur propre formation, en instaurant un mode de scrutin qui augmente minimalement la pression sur leur propre formation. Les partis réformistes, tout comme les autres par ailleurs, cherchent donc à instrumentaliser la réforme. Bref, comme le notait le porte-parole du PQ en matière de réforme des institutions démocratiques, Luc Thériault, il s'agit d'un « dossier éminemment politique »⁸.

Cette analyse n'est d'ailleurs pas unique, ni même à vrai dire très originale. En revanche, le fait qu'un parti politique pousse cette analyse jusqu'à ses conséquences logiques et radicales, lui, est certainement plus inusité. Il s'agit du cas du Parti libéral de la Colombie-Britannique qui s'est départi du pouvoir de proposition et de décision en matière de réforme. L'autre cas plus standard de jeu partisan pour définir les règles du jeu, instrumentalisant au besoin la légitimité citoyenne et sociale, sert alors de point de comparaison. Il s'agit, on l'aura deviné, du cas du Québec. C'est ici essentiellement que les deux cas sous étude divergent. Nous tenterons de déterminer pourquoi dans la partie subséquente, mais pour l'instant, venons en à la seconde grande étape, celle du processus de la réforme *stricto sensu*.

Le processus de la réforme *stricto sensu*⁹

Le processus de la réforme *stricto sensu* commence avec l'enclenchement du processus de réforme suite à l'accession au pouvoir du parti majoritaire précédemment désavantagé. L'enclenchement commence souvent avec une annonce, celle de l'engagement sur le processus de réforme dans le cas du PLCB et celle de l'engagement à réformer le mode de scrutin dans le cas du PLQ. Il est significatif que l'engagement public sur le processus précède dans un cas (PLCB) et suit dans l'autre (PLQ) l'élection du parti réformiste. Dans ce dernier cas, l'annonce est dispersée et floue, les principaux éléments ont cependant été révélés lors du discours du ministre Dupuis à l'IRPP en septembre 2003,

⁷ Notons qu'il existe d'autres conditions sociologiques qui sont peut-être davantage structurantes, mais dont les effets ne sont perceptibles et analysables que sur le long terme. Une de celle-ci est la diversification de la société et ses effets sur le pluralisme politique latent, c'est-à-dire le pluralisme existant au niveau de la société civile quoique non encore exprimable et exprimée au niveau des institutions politiques.

⁸ THÉRIAULT, Luc (Page consultée en novembre 2003). *Pour une démarche transpartisane et citoyenne* (communiqué de presse du 29 octobre 2003), [en ligne],

<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Octobre2003/29/c6151.html>

⁹ L'usage de la locution *stricto sensu* implique tout d'abord une distinction du « processus de la réforme » d'avec les conditions préalables à son déclenchement, tels qu'ils viennent d'être traités. Mais la locution est aussi utilisée pour signifier que nous nous pencherons ici exclusivement sur la dimension formelle de la réforme.

mais le processus n'est pas aussi clairement défini que dans le cas de la Colombie-Britannique. On peut présumer que le flou est volontaire, pour préserver une plus grande marge de manœuvre.

C'est par la nomination d'une autorité indépendante et/ou par une déclaration gouvernementale que débute l'élaboration du processus à suivre pour réaliser la réforme. Nous avons nommé cette phase « processus processuel ». La prochaine phase est le « processus propositionnel », c'est-à-dire le processus de l'initiative à la fin duquel une proposition finale est formulée. Vient ensuite la phase du « processus décisionnel » qui mène à une décision finale sur la question. La formalisation et l'entrée en vigueur de la loi électorale, bref l'application de la décision, permettent enfin de boucler la boucle. On peut ainsi illustrer l'ensemble du processus de réforme *stricto sensu* de la manière suivante :

Annnonce → Processus processuel → Processus propositionnel → Processus décisionnel → Application

Notons qu'il peut y avoir séparation stricte entre les phases, ou confusion entre certaines d'entre elles, tel qu'illustré dans la dernière partie du tableau présenté en annexe et que nous reproduisons ici, en ajoutant mention des différentes phases du processus de la réforme *stricto sensu* pour mettre en exergue la succession et les recouvrements entre les processus :

PRÉMIÈRES	Annnonce du type de processus processuel	2001 (février) : Inclusion du projet d'Assemblée citoyenne dans la plate-forme électorale du PLCB.	A		
		[...]			
PROCESSUS DE LA RÉFORME STRICTO SENSU				2003 (avril) : Nomination de Jacques Dupuis à titre de ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques.	
	Début du processus processuel	2002 (septembre) : Nomination de Gordon Gibson à titre de consultant sur la constitution d'une Assemblée citoyenne pour la réforme électorale.	P	2003 (juin) : Discours du trône de Jean Charest annonçant l'intention du PLQ de réformer le mode de scrutin en cours de mandat.	a/p
		2002 (décembre) : Dépôt du rapport sur la constitution d'une Assemblée citoyenne.	P		
		2003 (avril) : Adoption législative du projet et constitution formelle de l'Assemblée citoyenne.	P		
	Début du processus propositionnel	2003 (décembre) : Début des travaux de l'Assemblée citoyenne.	P	2003 (septembre) : Annonce du ministre du dépôt d'un éventuel projet de loi sur un mode de scrutin mixte aux modalités non encore définies.	p/P
	Début du processus décisionnel	2004 (novembre) : Proposition finale de l'Assemblée citoyenne.	P/D	2004 (avril) : Dépôt du projet de loi sur la réforme du mode de scrutin.	P-D
				2004 (avril-décembre) : Consultations parlementaires et, s'il y a lieu, amendement du projet de loi.	P-D
	Fin du processus décisionnel	2005 (mai) : S'il y a lieu, référendum sur la proposition de l'Assemblée citoyenne.	D	2004 (décembre) : Adoption du projet de loi gouvernemental.	D
		2005 (mai+) : Le cas échéant, traduction législative et entrée en vigueur de la proposition entérinée par référendum.	A	2007 (?) : Entrée en vigueur post-active de la loi électorale réformée.	A
Utilisation du nouveau mode de scrutin	2009 (mai) : Élections générales, le cas échéant, sous le mode de scrutin réformé.		2010-1 (?) : Élections générales sous le mode de scrutin réformé.		

Légende

a = Annonce.

p = Processus processuel.

P = Processus propositionnel.

D = Processus décisionnel.

A = Application.

/ = Séparation (fin et début d'un processus).

- = Confusion (concomitance de deux processus).

Étant donné les différences significatives entre les deux processus de réforme, il convient de les traiter séparément. Pour chacun des cas, nous ferons une analyse des trois processus centraux au processus global.

Le processus de la réforme en Colombie-Britannique

Le processus processuel en Colombie-Britannique débute par la nomination de Gordon Gibson à titre de consultant sur la constitution de l'Assemblée citoyenne et la définition de son mandat. En droite ligne avec la promesse électorale du PLCB, Gibson, ancien chef du parti provincial, avait comme mission d'élaborer un projet de constitution d'une Assemblée citoyenne représentative de la population, chargée d'évaluer l'actuel mode de scrutin, puis, s'il y a lieu, de formuler une proposition alternative. Les propositions de Gibson, quoique audacieuses à bien des égards, furent bonifiées par le PLCB, notamment pour éliminer dans le processus de sélection des membres toute intervention ou filtrage gouvernemental ou autre, direct ou non, qui vicierait son caractère aléatoire et entacherait ainsi la légitimité de l'Assemblée¹⁰.

Une fois le projet d'Assemblée adopté, Gibson se retire et laisse place au président nommé de l'Assemblée, Jack Blaney, ancien recteur de l'Institut Fraser, qui est chargé de la sélection des membres, de l'administration du bureau de l'Assemblée et de l'application de règles procédurales. Les travaux de l'Assemblée se déroulent en trois principales phases – éducation, audiences publiques et délibération – et ce, en l'espace d'une année. La recommandation finale de l'Assemblée, si elle vise à modifier le mode de scrutin en vigueur, sera alors publicisée et expliquée aux citoyens, puis directement soumise au référendum durant l'élection provinciale du 17 mai 2005.

Ainsi, en résumé, les trois processus centraux de la réforme en Colombie-Britannique sont strictement séparés au niveau des « autorités » responsables, qui sont les suivantes :

AUTORITÉS : Législature et Gibson → Assemblée citoyenne → Population

PROCESSUS : Processus processuel → Processus propositionnel → Processus décisionnel

La législature s'est donc départie d'une partie considérable du pouvoir qui lui était attribué en faisant application rigoureuse du principe de non-partisanerie et en déléguant

¹⁰ Les seuls biais restants et difficiles à contrôler, surtout du fait qu'il s'agit d'une institution *ad hoc* et unique, sont donc au niveau de l'encadrement du travail de l'Assemblée.

ainsi l'essentiel de ses responsabilités et pouvoirs en la matière à la population, soit indirectement, via l'Assemblée citoyenne ou directement, via le référendum.

Le processus de la réforme au Québec

Le processus processuel au Québec sous le PLQ est fort différent. Lors du colloque de l'IRPP le 10 septembre 2003¹¹, le ministre Dupuis annonçait deux choses. Il annonça tout d'abord que le processus de la réforme du mode de scrutin serait essentiellement de type traditionnel, soit qu'un projet de loi à soumettre en avril 2004 ferait l'objet de consultations pour enfin être adopté en décembre 2004. Il annonça ensuite que le gouvernement avait choisi un modèle-type de mode de scrutin, le scrutin mixte compensatoire, sans toutefois en déterminer les modalités précises¹². Ainsi, le ministre, d'un même élan, fixait le processus processuel et prédéterminait la charpente du type de mode de scrutin, ce qui donnait le coup d'envoi au processus propositionnel.

Ce processus croise d'ailleurs le processus décisionnel qui, lui, débutera avec le dépôt du projet de loi en avril 2004 et se terminera avec l'adoption de la loi finale en décembre 2004. Entre-temps, il y aura des audiences de citoyens et de groupes sur le projet de loi, mais à titre consultatif seulement.

Ainsi, les processus centraux de la réforme du mode de scrutin au Québec relèvent des autorités suivantes :

AUTORITÉS : Gouvernement/Dupuis → Gouvernement/Dupuis et Parlement¹³ → Parlement
PROCESSUS : Processus processuel → Processus propositionnel → Processus décisionnel

On note la prépondérance du gouvernement dans l'ensemble des processus centraux, même en matière décisionnelle puisqu'on sait que le gouvernement, ou du moins son caucus, contrôle la chambre. Non seulement le gouvernement ne s'est départi d'aucun pouvoir, mais la centralisation du processus est telle qu'il le maîtrise du début à la fin. Évidemment, les jeux de l'opinion publique et d'autres facteurs peuvent entrer en ligne

¹¹ DUPUIS, Jacques P., « Réforme des institutions démocratiques : un projet en trois axes » (verbatim) dans *Options politiques*, octobre 2003, p. 5-8.

¹² L'indétermination des modalités est cependant une chose dont on peut douter. Du moins, le conseiller du ministre sur ce dossier a récemment publié un article dans lequel il explicite ses préférences en matière de mode de scrutin pour le Québec (MASSICOTTE, Louis et BLAIS, André, « La réforme électorale : profil d'un mode de scrutin mixte approprié au Québec » dans CRÊTE, Jean (éd.), *La science politique au Québec : le dernier des maîtres fondateurs : hommage à Vincent Lemieux*, PUL, Québec, octobre 2003), répondant ainsi à l'ensemble des questions que le ministre Dupuis classe parmi les éléments indéterminés de son projet. On sait qu'en matière de mode de scrutin, certains éléments techniques ont d'importantes conséquences sur la finalité du système mis en place, notamment en ce qui concerne le pluralisme politique. Les propositions du conseiller sont à cet égard restrictives puisqu'il propose une compensation régionale doublée d'un seuil provincial de 5 %, ce qui implique un seuil de représentation *de facto* en moyenne de l'ordre de 10 %-15 %. Elles correspondent parfaitement à la perspective réformiste instrumentale que nous exposons plus haut, corrigeant les distorsions au bénéfice du parti structurellement défavorisé, tout en limitant les effets néfastes qu'il puisse subir.

¹³ Respectivement proposition initiale et propositions d'amendements.

de compte. Formellement cependant, et donc jusqu'à preuve du contraire, le processus est centralisé et maîtrisé par le gouvernement, donc par le parti au pouvoir.

Terminons cette partie en ouvrant une brève parenthèse pour discuter de l'application de la décision, plus précisément du moment de l'entrée en vigueur de la réforme. On revient ici dans le monde des similitudes. Dans les deux provinces, le parti initiateur de la réforme fait de sorte que la loi électorale ne puisse être appliquée qu'après la prochaine élection générale. On peut présumer que les réformateurs agissent ainsi pour deux raisons : tout d'abord, on peut leur imputer la « mauvaise volonté » de vouloir rester pleinement maître du gouvernement pendant un mandat supplémentaire. Mais il y a aussi une autre raison justifiant cette disposition, quoiqu'elle soit publiquement non avouable : le report de l'entrée en vigueur de la réforme permet de rallier davantage de députés à la cause en repoussant pour eux le moment d'une lutte électorale plus ardue en mode proportionnel. Ainsi, les députés du parti gouvernemental, surtout ceux qui sont non ministrables, dont les appuis sont dans tous les cas nécessaires, peuvent espérer briguer avec succès un autre mandat.

COMMENT EXPLIQUER LES DIFFÉRENCES ENTRE LES DEUX PROCESSUS DE RÉFORME?

Les similarités entre la réforme au Québec et en Colombie-Britannique sont marquantes, mais elles concernent les seules conditions favorables ou essentielles au déclenchement du processus. Les facteurs qui expliquent ces similarités reposent sur des considérations d'ordre politique (désavantage conjoncturel ou structurel d'un des partis majoritaires), ou parfois sociétales (sociétés pluralistes). Mais comment alors expliquer les importantes différences au niveau du processus lui-même? Pour paraphraser notre question introductive : Quels semblent être les facteurs les plus probants pour expliquer les différences significatives entre les processus de réforme du mode de scrutin en Colombie-Britannique et au Québec?

Il y a deux types d'arguments pour expliquer ces différences. Le premier type concerne la culture politique. Selon la réponse de Gordon Gibson à une question de l'auteur à cet effet lors du colloque de l'IRPP du 10 septembre 2003, il s'agirait, dans le cas de la Colombie-Britannique, de la méfiance des citoyens envers les politiciens (« distrust of politicians ») et des va-et-vient incohérents entre changements de gouvernement (« policy lurch »).

Le second type d'argument concerne les acteurs en place. Gibson, dans cette même réponse, mentionnait le rôle du premier ministre Campbell – qui avait affirmé lors d'un entretien que de créer l'Assemblée citoyenne était simplement la bonne chose à faire (« the right thing to do »). Dans cette catégorie, on doit ajouter un fait très important, peut-être le plus important de tous : le principal promoteur de la réforme du mode de scrutin en Colombie-Britannique, Nick Loenen, était aussi l'instigateur et promoteur de l'idée d'une Assemblée citoyenne¹⁴. Son idée a aussi été reprise et relayée par

¹⁴ PALMER, Vaughn, "Citizens' assembly shows some Sacred roots" in *Vancouver sun*, 3 mai 2003.

l'organisation Fair Voting BC dans lequel il est impliqué¹⁵. En tout cas, on peut dire qu'elle a fait son chemin, au point où c'est, rappelons-le, le gouvernement qui a modifié les recommandations de Gibson concernant le processus de sélection des membres de l'Assemblée pour que la sélection se fasse de manière purement aléatoire.

Qu'en est-il du Québec? Le processus des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques s'inscrit en droite ligne des concertations sociales dans le cadre de divers sommets tenus sous les auspices du gouvernement et donc en droite ligne d'une pratique politique reconnue et généralisée. Quant au processus de réforme du PLQ, elle s'inscrit quasi en rupture, comme plusieurs de ses autres initiatives d'ailleurs, de cette tendance initiée par le PQ. Mais il s'agit là d'une façon de faire à bien des égards plus concordante avec le type de gouvernance du gouvernement libéral en place. Les acteurs du mouvement social, incluant le MDN, n'ont d'ailleurs pas encore réagi sur la question du processus, ce qui laisse croire que les agissements du PLQ collent à une certaine culture politique québécoise.

En ce qui concerne les acteurs influents, notons les quatre professeurs de science politique – Lemieux, Massicotte, Blais et Milner – qui ont fait converger leurs propos lors des audiences devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale en novembre 2002¹⁶ pour inciter les parlementaires à entreprendre une réforme. Le professeur Massicotte est subséquemment devenu conseiller du ministre Dupuis et a servi de courroie de transmission de la position « consensuelle » des quatre intellectuels sur le mode de scrutin au Québec. Au niveau gouvernemental, il y avait, avant les élections, le ministre Charbonneau, mais la défaite du PQ a laissé la question de la réforme aux mains d'un ministre qui n'a pas la trempe de Charbonneau en tant que promoteur de réformes politiques. Reste que le processus est enclenché et que le ministre Dupuis en est responsable. Un dernier acteur non gouvernemental, mais qui a des liens solides avec le gouvernement libéral, Claude Ryan, constituait sans doute le plus influent des appuis à l'interne du parti.

CONCLUSION

Le processus de la réforme en Colombie-Britannique en est un qui, grâce à l'habileté de ses promoteurs, sera essentiellement citoyen, tout en étant encadré de manière très lâche par le gouvernement. Au Québec, le processus est essentiellement gouvernemental. Les citoyens et groupes de pression ont faible voix au chapitre tandis que quelques experts ont une influence certaine, mais difficile à circonscrire.

Tout comme on peut expliquer les similarités dans les prémices de la réforme par des enjeux politiques et sociétaux semblables, on peut expliquer les différences dans le processus de la réforme *stricto sensu* par les différences de vision des acteurs influents et

¹⁵ Loenen narre d'ailleurs dans l'article susmentionné comment il a pu influencer le chef du parti libéral via un chercheur et ami complice.

¹⁶ COMMISSION PERMANENTE DES INSTITUTIONS (Page consultée en novembre 2003). *Consultations particulières sur la réforme du mode de scrutin au Québec* (14 novembre 2002), [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ci/021114.htm>

par des différences de la culture politique partisane et générale dans ces deux provinces. En outre, les initiateurs civiques du débat en Colombie-Britannique avaient une idée plus claire et une conviction déterminée sur la voie processuelle à privilégier pour réformer le mode de scrutin. C'est sûrement là l'élément déterminant de la forme processuelle de la réforme.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Réforme électorale en Colombie-Britannique

GIBSON, Gordon (ed.), *Fixing Canadian Democracy*, The Fraser Institute, 2003, 268 pages.

LOENEN, Nick, Propos tenus lors de correspondance électronique avec l'auteur, novembre 2003.

PALMER, Vaughn, "Citizens' assembly shows some Sacred roots" in *Vancouver Sun*, 3 mai 2003.

RANSFORD, Bob, *Fair Voting: A Case Study in Public Affairs*, juin 2003.

INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES, *La réforme des institutions démocratiques, deuxième volet* (colloque), Montréal, 10 septembre 2003.

- Intervention de Gordon Gibson

CITIZENS' ASSEMBLY ON ELECTORAL REFORM (Page consultée en novembre 2003). Site du Citizens' Assembly on Electoral Reform, [en ligne],

<http://www.citizensassembly.bc.ca/citizensassembly.html>

GORDON CAMPBELL and the BC LIBERALS (Page consultée en décembre 2003). *A New Era for British Columbia*, [en ligne],

http://www.bcliberals.com/files/bcliberals_platform.pdf

MINISTRY OF ATTORNEY GENERAL, *2001/02 Annual Report, A New Era Update*, Ministry of Attorney General, Victoria, 2002, 43 pages.

GIBSON, Gordon, *Report on the Constitution of the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Government of British-Columbia, December 2002, 39 pages.

CITIZENS' ASSEMBLY ON ELECTORAL REFORM, *Terms of Reference and Duties of the Chair*, Government of British-Columbia, Victoria, 2002, 2 pages.

CITIZENS' ASSEMBLY ON ELECTORAL REFORM, *Summary of Recommendations*, Government of British-Columbia, Victoria, 2003, 5 pages.

FAIR VOTING BRITISH-COLUMBIA (Page consultée en novembre 2003). Site de Fair Voting BC (FVBC), [en ligne], <http://www.fairvotingbc.com/>

Réforme électorale au Québec

MOUVEMENT POUR UNE DÉMOCRATIE NOUVELLE, *Acte du colloque « La réforme du mode de scrutin et ses implications »* (CREMSI), Université Laval, 8 juin 2002.

INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES, *La réforme des institutions démocratiques, deuxième volet* (colloque), Montréal, 10 septembre 2003.

- Intervention du ministre Dupuis

SECRETARIAT À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES (SRID)
(Page consultée en novembre 2003). Site du ministère du Conseil exécutif, [en ligne],
<http://www.mce.gouv.qc.ca/srid/index.htm>

COMMISSION DES INSTITUTIONS, *La réforme du mode de scrutin au Québec*,
Assemblée nationale du Québec, octobre 2002.

Démocratie États généraux (cahier spécial), *Le Devoir*, 15-16 février 2003, G1-6.

CHARBONNEAU, Jean-Pierre, *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*,
gouvernement du Québec, 2002, 38 pages.

COMITÉ DIRECTEUR À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES,
*Rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, La
participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*,
gouvernement du Québec, mars 2003, 88 pages.

LITVAK, David, *La réforme du mode de scrutin au Québec : un cas d'analyse des
logiques d'actions*, ENAP, avril 2003, 47 pages.

MOUVEMENT POUR UNE DÉMOCRATIE NOUVELLE (Page consultée en
novembre 2003). Site du Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN), [en ligne],
<http://www.democratie-nouvelle.qc.ca>

ANNEXE

Tableau 1 : Grandes étapes et éléments déterminants du processus de réforme du mode de scrutin en Colombie-Britannique et au Québec.

ÉTAPE	ÉLÉMENT DÉTERMINANT	COLOMBIE-BRITANNIQUE	QUÉBEC
PRÉMIÈRES DE LA RÉFORME			1978-1984 ⁱ : Processus de réforme du mode de scrutin avorté.
	Renversement de la volonté pluralitaire au détriment d'un parti majoritaire	1996 : Élection du Nouveau Parti démocratique à la suite d'un renversement de la volonté pluralitaire.	1998 : Élection du Parti québécois à la suite d'un renversement de la volonté pluralitaire ⁱⁱ .
	Mise en branle d'un mouvement civique ou social dédié à la réforme	1998 (avril) : Création de Fair Voting BC (FVBC).	1999 (avril) : Création du Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN).
		1999 (avril) : Présentation de l'idée d'une Assemblée citoyenne sur la réforme électorale par Gordon Campbell, le chef du PLCB, lors d'une convention du Parti.	
			2001 (décembre) : Mandat d'initiative de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur la réforme du mode de scrutin ⁱⁱⁱ .
			2002 (janvier) : Nomination de Jean-Pierre Charbonneau au poste de ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques.
			2002 (automne) : Nomination de Claude Béland comme président du comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (CE-EGRID).
			2002 (mars) : Création du Collectif Féminisme et démocratie (CFD).
			2003 (février) : Tenue des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques.
			2003 (mars) : Dépôt du rapport du CE-EGRID.
		Annnonce du type de processus processuel	2001 (février) : Inclusion du projet d'Assemblée citoyenne dans la plate-forme électorale du PLCB.
	Victoire électorale du parti majoritaire précédemment victime d'un renversement de la volonté pluralitaire	2001 (mai) : Élections générales remportées par le Parti libéral de la Colombie-Britannique.	2003 (avril) : Élections générales remportées par le Parti libéral du Québec.
PROCESSUS DE LA RÉFORME STRICTO SENSU			2003 (avril) : Nomination de Jacques Dupuis à titre de ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques.
	Début du processus processuel	2002 (septembre) : Nomination de Gordon Gibson à titre de consultant sur la constitution d'une Assemblée citoyenne pour la réforme électorale.	2003 (juin) : Discours du trône de Jean Charest annonçant l'intention du PLQ de réformer le mode de scrutin en cours de mandat.
		2002 (décembre) : Dépôt du rapport sur la constitution d'une Assemblée citoyenne.	
		2003 (avril) : Adoption législative du projet et constitution formelle ^{iv} de l'Assemblée citoyenne.	
	Début du processus propositionnel	2003 (décembre) : <i>Début des travaux de l'Assemblée citoyenne.</i>	2003 (septembre) : Annonce du ministre du dépôt d'un éventuel projet de loi sur un mode de scrutin mixte aux modalités non encore définies.
	Début du processus décisionnel	2004 (novembre) : <i>Proposition finale de l'Assemblée citoyenne.</i> ^v	2004 (avril) : <i>Dépôt du projet de loi sur la réforme du mode de scrutin.</i>
			2004 (avril-décembre) : <i>Consultations parlementaires et, s'il y a lieu, amendement du projet de loi.</i>
	Fin du processus décisionnel	2005 (mai) : <i>S'il y a lieu^{vi}, référendum^{vii} sur la proposition de l'Assemblée citoyenne.</i>	2004 (décembre) : <i>Adoption du projet de loi gouvernemental.</i>
		2005 (mai+) : <i>Le cas échéant, traduction législative et entrée en vigueur de la proposition entérinée par référendum.</i>	2007 (?) : <i>Entrée en vigueur post-active de la loi électorale réformée.</i>
	Utilisation du nouveau mode de scrutin	2009 (mai) : <i>Élections générales, le cas échéant, sous le mode de scrutin réformé.</i>	2010-1 (?) : <i>Élections générales sous le mode de scrutin réformé.</i>

ⁱ Publications du livre vert *Un citoyen, un vote* du ministre Robert Burns (1978) et du rapport *Pour un mode de scrutin équitable* par la Commission de la représentation électorale (1984).

ⁱⁱ Ce qui est communément appelé renversement de la volonté populaire – l'exclusion d'un parti du pouvoir malgré sa victoire électorale en nombre absolu – est en fait une des déclinaisons du « renversement de la volonté majoritaire ». Nous distinguons, pour notre part, sous ce générique, les « renversements simple de la volonté majoritaire », qui sont très fréquents en mode uninominal à un tour, et les cas où s'ajoute à ce type de renversement le « renversement de la volonté pluralitaire », communément appelé renversement de la volonté populaire.

ⁱⁱⁱ Le processus de consultation sera interrompu par les élections et ne reprendra pas sous le nouveau gouvernement.

^{iv} Il convient de distinguer entre la constitution formelle de l'Assemblée et le début de ses travaux. Dès sa constitution, son président nommé à l'unanimité par un comité transpartisan met en branle le processus de sélection aléatoire des membres, élabore les règles procédurales à proposer à l'Assemblée, déclenche des travaux de recherche préliminaires pour préparer la première phase d'éducation des membres, etc. Les travaux débutent lorsque le processus de sélection des membres est terminé.

^v Les éléments en italique indiquent que ceux-ci n'ont pas encore eu lieu, mais qu'ils ont été annoncés et qu'ils sont donc prévus pour ces dates.

^{vi} S'il ne s'agit pas du maintien de l'actuel mode de scrutin.

^{vii} Bien que ce référendum soit consultatif, on considère qu'il lie le nouveau gouvernement en place et qu'il s'agit donc d'un acte décisionnel.