

Recherches sociographiques



Une réforme inachevée : les règles du jeu électoral

Louis Massicotte

Volume 25, Number 1, 1984

Le gouvernement du parti Québécois

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/056071ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/056071ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Massicotte, L. (1984). Une réforme inachevée : les règles du jeu électoral. *Recherches sociographiques*, 25(1), 43–81. <https://doi.org/10.7202/056071ar>

Article abstract

Cet article décrit les réformes apportées à la législation électorale québécoise depuis 1976 et analyse leurs conséquences politiques. Après avoir évoqué les facteurs poussant le Parti québécois à réformer le système électoral québécois, on passe en revue les points suivants : loi du financement des partis politiques, nouvelle loi électorale, listes d'électeurs, mode de scrutin, carte électorale et administration des élections. Chaque section débute par un état du dossier en 1976 et mentionne les réformes antérieures aussi bien que celles qui devraient être apportées dans l'avenir. L'article met en lumière la subsistance, en dépit des efforts soutenus des dernières années, de failles importantes, dont les deux principales sont l'incapacité du gouvernement jusqu'ici à réformer le mode de scrutin, de même que la corruption, par le développement d'une publicité gouvernementale politisée, du contrôle des dépenses électorales mis en vigueur en 1963.

UNE RÉFORME INACHEVÉE : LES RÈGLES DU JEU ÉLECTORAL

Cet article décrit les réformes apportées à la législation électorale québécoise depuis 1976 et analyse leurs conséquences politiques. Après avoir évoqué les facteurs poussant le Parti québécois à réformer le système électorale québécois, on passe en revue les points suivants : loi du financement des partis politiques, nouvelle loi électorale, listes d'électeurs, mode de scrutin, carte électorale et administration des élections. Chaque section débute par un état du dossier en 1976 et mentionne les réformes antérieures aussi bien que celles qui devraient être apportées dans l'avenir. L'article met en lumière la subsistance, en dépit des efforts soutenus des dernières années, de failles importantes, dont les deux principales sont l'incapacité du gouvernement jusqu'ici à réformer le mode de scrutin, de même que la corruption, par le développement d'une publicité gouvernementale politisée, du contrôle des dépenses électorales mis en vigueur en 1963.

C'est un système électorale passablement rajeuni qui a encadré l'élection générale québécoise de 1981. En moins de cinq ans, des réformes à caractère fondamental ont été apportées à la législation électorale. Si plusieurs politologues ont participé de près ou de loin à cette entreprise, on s'étonne du petit nombre des études qui y aient été consacrées.

Les partis nouvellement arrivés au pouvoir au Québec ont eu tendance à renouveler les règles du jeu électorale. Duplessis fit voter une nouvelle loi électorale en 1936, et une autre encore en 1945, à l'orée de son second mandat. Godbout accorda le droit de vote aux femmes en 1940. Lesage fit de même pour les 18-21 ans et créa un mécanisme de contrôle des dépenses électorales. Plus récemment, Robert Bourassa a fait réformer la carte électorale. Bien souvent, ces réformes trouvaient leur source directe dans des expériences négatives vécues dans l'opposition, telles la fameuse loi Dillon du régime Taschereau,¹ le

1. Voir : Denis LAFORTE et André BERNARD, *La législation électorale au Québec, 1790-1967*, Montréal, Sainte-Marie, 1969, pp. 166-168.

non moins célèbre « bill 34 » par lequel Duplessis avait supprimé le second recenseur urbain,² ou encore le renversement littéral de la volonté populaire par la carte électorale en 1966.³ Si le Parti québécois a mis en branle depuis 1976 une des réformes les plus profondes de la législation électorale québécoise jamais réalisées, il faut se rappeler que les règles du jeu en vigueur l'avaient cruellement pénalisé par le passé. Ces règles, conçues dans un cadre bipartisan et destinées à le maintenir, avaient représenté une barrière considérable à l'émergence des nouveaux partis, ainsi que le Bloc populaire en 1944, l'Union des électeurs en 1948, le Rassemblement pour l'indépendance nationale et le Ralliement national en 1966 en avaient fait tour à tour l'amer constat.

À peine moins amères avaient été les expériences du Parti québécois avant son arrivée au pouvoir. La plus cuisante eut lieu en 1970 et il vaut la peine de rappeler l'indignation provoquée parmi les militants et les dirigeants du P.Q. par les résultats de ce scrutin. Arrivé au second rang dans le suffrage populaire avec 23% des voix (loin derrière, il est vrai, le Parti libéral qui en comptait près du double), le parti indépendantiste ne faisait élire que sept députés sur cent huit, étant déclassé à l'Assemblée nationale par deux autres partis ayant pourtant obtenu moins de voix que lui. Les principales têtes d'affiche du mouvement, René Lévesque en tête, étaient presque toutes défaites dans leurs circonscriptions respectives. Complètement écarté de l'élaboration des listes électorales par une règle réservant cette tâche à des recenseurs nommés par les deux partis traditionnels, le P.Q. avait vu ces derniers monopoliser dans chaque bureau de scrutin les fonctions de scrutateur et de greffier et n'avait pu, comme eux, voir ses représentants rémunérés par l'État. Après le scrutin, il découvrait que moins de la moitié de ses candidats (cinquante et un) avaient droit au remboursement partiel de leurs dépenses électorales, alors que ceux de l'Union nationale, avec une moindre part du suffrage, étaient tous remboursés.

D'autre part, la campagne électorale avait donné lieu à divers incidents dont le plus célèbre demeurera sans doute l'affaire des camions de la Brink's, à savoir, le transfert, largement publicisé, quelques jours avant le scrutin, de diverses valeurs mobilières de Montréal vers des lieux présumément plus cléments. Avec l'impact que l'on devine auprès de certains secteurs de l'électorat, tout disposés à croire par ailleurs que l'avènement du P.Q. au pouvoir ferait couler des fleuves de sang dans les rues de Montréal. Ajoutons que les contestations d'élections engagées par le parti se soldèrent par des échecs.⁴

2. Voir à ce sujet : G.-E. LAPALME, *Mémoires*, tome 2 : *Le vent de l'oubli*, Montréal, Leméac, 1969, pp. 140-143.

3. Vincent LEMIEUX, *La fête continue*, Boréal Express, 1979, pp. 85ss ; « Les effets imprévus de la carte et de la loi électorales nouvelles », *Socialisme* 66 : 107-118.

4. Voir : *Hamelin v. Houde*, (1971), *Revue légale* : 257ss.

Les résultats de 1970 paraissaient compromettre la survie même du Parti québécois, dans la mesure où ses militants risquaient de se démobiliser en voyant leurs efforts si mal récompensés. De plus, l'absence du chef du parti à l'Assemblée nationale ouvrait la voie à de possibles conflits entre le parti et son aile parlementaire, comme on le vit d'ailleurs entre 1974 et 1976.⁵ Les succès ultérieurs du Parti québécois ont fait oublier que, jusqu'à l'élection de 1973 au moins, de nombreux analystes jugèrent possible un effondrement du parti et le retour de forces d'opposition plus traditionnelles. Et si un tel dénouement s'était produit, les historiens en auraient partiellement incriminé le régime électoral.

D'autre part, le programme politique du Parti québécois prévoit un renforcement important des pouvoirs de l'État québécois, tant par l'accession à la souveraineté que par l'accroissement des interventions gouvernementales dans la société. Or, de toute évidence, la démocratisation croissante des institutions politiques en Occident a permis aux détenteurs du pouvoir politique de raffermir leur légitimité vis-à-vis les autres pouvoirs (économiques et religieux par exemple) et d'élargir le champ de leurs interventions. À cet égard, Philippe Braud observe, dans un récent ouvrage, qu'« une fonction essentielle du suffrage universel est la facilitation de la domination exercée par l'État moderne ».⁶ Une réforme du système électoral et des institutions politiques centrales aurait pour effet de mieux asseoir la crédibilité d'un État en quête d'un mandat souverainiste et, à ce titre, s'insérerait logiquement dans le programme du parti.

Dans ces conditions, on ne sera guère surpris que le P.Q. ait élaboré, peu après sa fondation, un programme de réforme électorale très complet. À la veille des élections en 1976, ce programme se lisait ainsi :

« La démocratie existera au Québec quand les députés et les partis politiques refléteront vraiment la volonté populaire. Or, le système actuel conduit à des écarts trop flagrants entre le pourcentage des suffrages exprimés et la répartition des sièges à l'Assemblée nationale. D'autre part, les caisses électorales occultes permettent à certains groupes d'intérêt d'usurper et de manipuler le pouvoir.

« En conséquence, un gouvernement du Parti québécois s'engage à :

« 1. Maintenir le mode de scrutin actuel mais y ajouter un élément de représentation proportionnelle pour que le tiers des sièges de l'Assemblée nationale soit pourvu par des députés élus suivant le vote préférentiel accordé aux partis politiques reconnus, c'est-à-dire à ceux qui auront fait élire au moins dix députés ou à ceux qui auront recueilli au moins dix pour cent des votes.

« 2. Instituer une commission permanente et indépendante de révision de la carte électorale, dont les membres seront nommés avec l'accord des partis reconnus et dont le rôle

5. Voir à ce sujet : Vera MURRAY, *Le Parti québécois : de la fondation à la prise du pouvoir*, Montréal, HMH, 1976, pp. 165ss.

6. Philippe BRAUD, *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, Presses universitaires de France, 1980, p. 63.

sera inscrit dans la Constitution : cette commission veillera à assurer l'égalité fondamentale de la représentation (l'écart entre la population des comtés ne devant jamais dépasser vingt-cinq pour cent), le respect de l'homogénéité sociale et économique et l'intégration territoriale des diverses circonscriptions. De plus, cette commission verra à proposer des modifications, s'il y a lieu, de tous les autres mécanismes électoraux (carte, mode de scrutin, loi électorale, etc.) et le président de ladite commission sera en même temps le président des élections.

« 3. Interdire toute publication et diffusion de sondages électoraux sept jours avant le scrutin.

« 4. Uniformiser les lois électorales régissant les élections nationales et locales de manière à n'utiliser qu'un seul office électoral, une liste unique et permanente des électeurs ; émettre une carte d'électeur et établir les bureaux de scrutin dans des lieux publics.

« 5. Consacrer dans la Loi électorale l'égalité des chances de tous les partis politiques présentant un candidat dans au moins la moitié des circonscriptions électorales par l'octroi de périodes égales de temps à la radio et à la télévision, par l'interdiction formelle d'acheter ou d'utiliser directement ou par personne interposée des émissions additionnelles au cours de la période électorale, par l'accessibilité égale aux journaux, par l'identification des partis sur les bulletins de vote.

« 6. Rembourser une partie des frais de publicité encourus pendant la campagne électorale aux partis qui auront fait élire au moins dix députés ou obtenu au moins dix pour cent des votes.

« 7. Assurer la démocratisation des partis politiques en les obligeant à faire la publication détaillée de leurs dépenses et celle de toutes leurs sources de revenus, et en procurant aux partis reconnus le financement public de leurs services essentiels de recherche et de documentation. »

Le programme prévoyait en outre une loi organique sur les référendums ainsi que diverses mesures visant à raffermir la démocratie au niveau municipal. On aura noté que certains éléments de ce programme, comme la refonte de la carte électorale, l'identification des partis sur le bulletin de vote et le financement public de leurs services de recherche, avaient déjà été réalisés lorsque le P.Q. prit le pouvoir.

Au sein de l'équipe gouvernementale assermentée le 26 novembre 1976, figurait pour la première fois dans l'histoire du Québec un « ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire ». Son titulaire, Robert Burns, assumait en outre la fonction de leader parlementaire du gouvernement. L'équipe assez politisée qui entourait le nouveau ministre entama sa tâche avec les meilleures intentions du monde.

« D'aucune façon, nous n'acceptons l'assujettissement du ministère à des considérations partisanses [...] Nous voulons nous donner un défi de taille : rien de moins, d'ici les prochaines années, que de faire du Québec une société-modèle dans le monde sur le plan démocratique [...] Nous voulons nous mériter progressivement mais rapidement le titre de Ministère de la Démocratie. »⁷

Ces passages, qui en feraient sourire certains aujourd'hui, reflétaient bien l'air du temps.

7. R. BURNS, « Notes pour rencontre avec la presse », 9 décembre 1976.

Moins de trois ans plus tard, Robert Burns se retirait de la vie publique après de durs échecs sur le mode de scrutin et sur la liste électorale permanente. Entre-temps, il avait instauré la télédiffusion des débats, conçu la loi-cadre sur les référendums et renouvelé la démocratie municipale. On lui devait aussi, entre autres, une loi régissant le financement des partis politiques, une loi électorale rajeunie et simplifiée ainsi qu'un nouveau mécanisme de refonte de la carte électorale. C'est vers chacune de ces réformes que nous allons tourner notre attention.⁸

A) *Le financement des partis politiques*

Le dossier des finances électorales au Québec, depuis la Confédération, prend l'allure d'un cycle : l'éclatement d'un scandale public indigné la population et suscite de la part du législateur l'imposition de règles visant à réprimer les abus ; après quelques années, un certain laxisme entache l'application de la loi, jusqu'à ce qu'un nouveau scandale réveille le public.⁹ En 1875, à la suite de l'affaire des Tanneries, puis en 1895 après le scandale de la Baie-des-Chaleurs, des lois inspirées de la législation britannique de l'époque avaient esquissé un début de contrôle sur les dépenses électorales des candidats. L'une et l'autre de ces lois avaient été émasculées quelques années après leur adoption. Sous le régime Duplessis, l'énormité des dépenses électorales du parti régnant avait suscité la célèbre série d'articles où Pierre Laporte mettait en lumière, pour une nouvelle fois, que « les élections ne se font pas avec des prières ». La tentative de réhabilitation de Duplessis, qui a débuté en 1977, n'a guère blanchi la réputation historique du régime à cet égard. De l'aveu même de Conrad Black, par ailleurs fort sympathique à l'ancien Premier ministre et qui a consulté ses

8. L'étude n'englobe pas la loi-cadre sur le référendum ou encore les réformes visant à instaurer une démocratie municipale ; ces législations s'inspiraient étroitement des réformes analysées ici. Voir à ce sujet : *Loi sur la consultation populaire*, L.Q. 1978, c. 6 ; *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, L.Q. 1980, c. 16 ; Henri BRUN et Guy TREMBLAY, « Consultations populaires québécoises et référendums fédéraux », *Cahiers de droit*, XX, 1-2, 1979 : 137-152.

9. Sur le financement des partis politiques au Québec, voir notamment : H.M. ANGELL, « Évolution et application des lois électorales du Québec sur les finances politiques », dans le *Rapport du Comité des dépenses électorales* (Rapport Barbeau), Ottawa, 1966 : 301-345 ; K.Z. PALTIEL, *Political Party Financing in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1970, notamment le chapitre 8 ; K.Z. PALTIEL, *Le financement des partis, des candidats et des élections. Une recherche scientifique*, Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, juillet 1976, étude 22 ; N. WARD, « Money and politics : the costs of democracy in Canada », *Revue canadienne de science politique*, V, 3, septembre 1972 : 335-347.

Pour une revue comparative des lois en vigueur au Canada, voir : Louis MASSICOTTE, *La réglementation du financement des partis politiques au Canada*, Ottawa. Bibliothèque du Parlement, 1984. Voir aussi la contribution de Harold ANGELL dans : Vincent LEMIEUX (dir.), *Personnel et partis politiques au Québec*, Montréal, Boréal Express, 1982 : 69-89.

documents personnels, l'Union nationale dépensa cinq millions de dollars à l'élection de 1952 et près de neuf millions en 1956, dont cent vingt-cinq mille pour la seule ville de Trois-Rivières.¹⁰ En 1960, l'organisateur en chef Jos-D. Bégin concéda plus tard avoir dépensé cinq ou six millions.¹¹ On sentira mieux le caractère astronomique de ces sommes pour l'époque en se rappelant qu'un parti et ses candidats ne pouvaient dépenser en tout et pour tout, lors d'une élection générale durant les années 1970, plus de trois millions de dollars, des millions évidemment bien dévalués par rapport à ceux des années cinquante !

En réaction à ces abus, la *Loi électorale* de 1963 contenait une section sur les dépenses électorales qui a par la suite été présentée comme un modèle à l'extérieur du Québec. Partis et candidats devaient désormais nommer un agent officiel qui, sous réserve de certaines exceptions, avait seul le droit d'encourir des dépenses électorales. Celles-ci étaient déclarées dans un rapport dont un sommaire était rendu public. Mieux encore, les dépenses étaient limitées dans leur volume global. L'agent officiel d'un candidat et celui d'un parti reconnu ne devaient pas dépenser plus d'un certain montant.¹² L'innovation la plus audacieuse était cependant l'institution d'un remboursement partiel par l'État des dépenses encourues par les agents officiels des candidats élus à la dernière élection, ayant recueilli 20% du vote dans leur circonscription ou dont les partis s'étaient classés à l'un des deux premiers rangs dans la circonscription à l'élection générale précédente.

Ce texte de 1963, qui sera repris presque en entier en 1977 et qui demeure toujours en vigueur pour l'essentiel, était cependant loin de satisfaire ceux qui désiraient assurer une plus grande égalité des chances entre les partis et qui voulaient rendre ceux-ci plus libres à l'égard des « puissances d'argent ». Tout d'abord, diverses sources laissent croire que l'application de cette loi, avant 1977, a manqué de rigueur.¹³ De plus, un certain mystère entourait la source et le montant des recettes des partis, bien qu'il fût de notoriété publique que les compagnies y versent des sommes importantes. À cet égard, le gouvernement

10. Conrad BLACK, *Duplessis*, Montréal, L'Homme, 1977, II, p. 17.

11. M. CARDINAL *et al.*, *Si l'Union nationale m'était contée*, Montréal, Boréal Express, 1978, p. 181.

12. Ce montant, sous réserve de certains cas particuliers, s'obtient maintenant en multipliant par 70 cents le nombre des électeurs inscrits. Dans une circonscription-type de 32 000 électeurs, chaque candidat ne peut dépenser plus de \$22 400. Un parti reconnu est autorisé, pour sa part, à dépenser 25 cents par électeur inscrit dans les circonscriptions où il présente un candidat. Voir l'article 109 de l'actuelle *Loi régissant le financement des partis politiques*.

13. Voir : Daniel LATOUCHE *et al.*, *Le processus électoral au Québec*, Montréal, HMH, 1975, pp. 47-51 et 52 ; André BERNARD, *Québec : élections 1976*, Montréal, HMH, 1977, p. 87. La plupart des vingt et un candidats qui ont déclaré, entre 1965 et 1976, avoir dépassé le plafond de dépenses fixé par la loi n'ont jamais été inquiétés et cinq d'entre eux furent élus.

libéral s'était montré très prudent et l'engagement pris par Robert Bourassa, en avril 1970, d'abolir les caisses électorales occultes était demeuré sans suite sérieuse. En 1975, on adoptait une loi promise deux ans et demi plus tôt, prévoyant le versement d'une modeste subvention annuelle de l'État au montant de \$400 000. Cette somme devait être répartie entre les partis politiques sur la base des suffrages exprimés en faveur de ceux-ci lors des plus récentes élections.¹⁴ En janvier 1975, le ministre Denis Hardy avait dévoilé les grandes lignes d'un avant-projet de loi prévoyant la création d'une commission de contrôle de trois membres et la déclaration du montant des sommes recueillies ainsi que la divulgation de l'identité des gros donateurs.¹⁵ En octobre 1976, la onzième version de ce projet était, paraît-il, toujours attentivement scrutée dans les officines gouvernementales...

L'action du nouveau gouvernement péquiste dans ce dossier a été facilitée par les divers scandales, vrais ou faux, qui ont jalonné les dernières années du régime Bourassa. La réélection du Parti libéral en octobre 1973 suivit de quelques mois l'éclatement du scandale du Watergate. Un peu partout en Amérique du Nord, diverses histoires louches impliquant des politiciens en vue firent la une des journaux. Au Québec, les liens notoires du parti au pouvoir avec les milieux d'affaires et les contributions de ceux-ci à la caisse libérale ont ancré dans l'esprit public l'image d'un parti excessivement docile à l'égard de tels milieux.¹⁶ L'étude de Pierre Fournier sur les relations entre les milieux d'affaires et le gouvernement libéral de 1970 à 1976 confirme l'existence de liens étroits entre les ministres les plus influents et les élites économiques. Bien qu'elles soient loin de tout expliquer, les contributions financières des corporations facilitaient à l'évidence l'accès aux détenteurs du pouvoir politique.¹⁷

Le dévoilement à répétition de grands et petits scandales sensibilisait le public à la nécessité d'une réforme du financement des partis. Encore fallait-il le convaincre de la viabilité d'une formule différente. C'est justement ce à quoi s'appliqua avec succès le Parti québécois durant les années soixante-dix. Les options jugées radicales de ce parti le privaient des contributions corporatives qui alimentaient traditionnellement ses rivaux. De nécessité, le parti décida de faire vertu. Ne pouvant compter sur les sources traditionnelles, il se tourna vers ses membres et sympathisants et organisa des campagnes de financement annuelles. Il recueillit ainsi \$632 000 en 1972, \$801 000 en 1973, \$823 868 en

14. *Loi concernant le financement des partis politiques*, L.Q. 1975, c. 9.

15. *Débats de l'Assemblée nationale (commissions)*, 28 janvier 1975, pp. B-484 à B-487.

16. Voir le sondage de l'I.N.C.I. réalisé à la veille du scrutin de 1973, *Le Devoir*, 20 octobre 1973.

17. Pierre FOURNIER, *Le patronat québécois au pouvoir : 1970-1976*, Montréal, HMH, 1979, pp. 114-117.

1974, \$912 096 en 1975 et un million en 1976.¹⁸ La moyenne des dons recueillis oscillait autour de vingt dollars. Au moment où le gouvernement libéral était torpillé à répétition sur son intégrité, la « caisse propre » du P.Q. s'avéra un atout important.

Rien d'étonnant, pour qui avait suivi de près la vie politique québécoise depuis 1974, que le P.Q. ait fait des caisses électorales occultes sa priorité en matière de réforme électorale. D'autant plus qu'à cet égard, le Québec, qui s'était placé à l'avant-garde avec la *Loi électorale* de 1963, tirait maintenant de l'arrière: le gouvernement fédéral libéral ainsi que la Saskatchewan néo-démocrate en 1974, tout comme l'Ontario conservatrice en 1975, avaient commencé à réglementer les contributions politiques. L'un des premiers gestes du nouveau président Ford en 1974 avait été la sanction d'une loi du même type. La quasi-totalité des États américains avaient emboîté le pas. Les options demeuraient toutefois nombreuses et le programme du P.Q., tout en indiquant une orientation générale, avait laissé dans l'ombre bien des détails. L'un des huit engagements de René Lévesque lors de la campagne de 1976 avait été l'« abolition des caisses électorales *occultes* ». Au delà de ce minimum décent, l'unanimité était loin d'être faite.

Cette absence d'unanimité, les débats précédant l'adoption de la *Loi régissant le financement des partis politiques* allaient la mettre en pleine lumière. Le texte du projet de loi 2 fut connu le 23 mars 1977. Il enlevait aux personnes morales (compagnies, syndicats, associations diverses) le droit de verser des contributions aux partis politiques en réservant ce droit aux seuls électeurs. En commission parlementaire, les députés d'opposition et la Chambre de commerce du Québec s'en prirent avec vigueur à cette interdiction, y dénonçant une restriction indue des libertés individuelles. La Commission des droits de la personne rendit publique une analyse très critique qui parut un instant apporter de l'eau au moulin de l'opposition.¹⁹ Le ministre Burns réussit toutefois à remettre son navire à flot en relevant les erreurs parfois criantes contenues dans le mémoire de la Commission, tout en annonçant une série de concessions qui faisaient droit à plusieurs des objections couramment avancées.

Les critères très sévères permettant d'obtenir l'autorisation furent adoucis, le nombre d'associations de circonscriptions nécessaires étant réduit de 55 à 10. Les pouvoirs de perquisition du fonctionnaire chargé d'appliquer la loi furent mieux circonscrits et on institua un conseil consultatif, incluant des représentants de tous les partis représentés à l'Assemblée, pour surveiller l'usage qu'il ferait de ses larges pouvoirs. Le seuil de divulgation de l'identité des contributeurs fut relevé de \$25 à \$100. Sur les principes essentiels, le ministre demeura

18. Vera MURRAY, *op. cit.*, p. 150.

19. Le texte du mémoire de la Commission a été reproduit dans les *Débats de l'Assemblée nationale (commissions)*, 14 juin 1977, pp. B-4239 à B-4247.

cependant inébranlable, comme en fit foi la version réimprimée du projet qui fut rendue publique en juillet et adoptée à la hâte avant l'ajournement du mois d'août. La discussion parlementaire qui entourait le texte fut rejetée dans l'ombre par le débat sur la Charte de la langue française. Les libéraux choisirent de voir dans ce projet la suite logique des réformes qu'ils avaient eux-mêmes réalisées, tout en marquant leurs réticences en appuyant une motion de report à trois mois. L'histoire officielle a fait largement état depuis du vote unanime qui couronna les deuxième et troisième lectures du projet. L'analyse des débats illustre à l'évidence le caractère un peu factice de cette unanimité.

La « Loi 2 » constituait à l'époque le texte le plus avancé en la matière au Canada. Elle le demeure aujourd'hui. Elle régit les contributions politiques sous les aspects suivants :

1. *Quant à la source.* « Seul un électeur peut verser une contribution », stipule lapidairement l'article 62. Cette rédaction exclut non seulement les compagnies, les syndicats²⁰ et les associations diverses, mais également les individus résidant à l'extérieur du Québec. Cette restriction dépassait en rigueur une disposition des règlements financiers du P.Q. selon laquelle « les souscriptions de plus de \$100 ne sont recevables que de particuliers ». Elle demeure l'assise capitale du texte et son trait le plus original.

2. *Quant aux destinataires.* Les contributions ne peuvent être versées qu'aux partis politiques, aux candidats indépendants ainsi qu'aux associations de comté et instances des partis autorisés. Ces quatre types d'entités doivent elles-mêmes être autorisées. Peuvent l'être le parti du Premier ministre et celui du chef de l'opposition officielle, un parti qui, aux dernières élections générales, avait dix candidats officiels et un parti qui, au cours d'un congrès, s'est élu un chef, qui a des associations de comté dans au moins dix circonscriptions et qui s'engage à présenter des candidats dans au moins dix circonscriptions lors des prochaines élections générales. Les associations locales et les instances régionales sont autorisées à la demande du chef du parti. Les candidats indépendants sont autorisés à leur demande, en période électorale seulement ; une telle autorisation n'est valable que jusqu'au jour précédant celui du scrutin. Les contributions recueillies après cette date ne peuvent servir qu'à payer les dettes découlant des dépenses électorales.

3. *Quant au montant.* Le total des contributions ne peut dépasser, au cours d'une même année civile, pour un même électeur, la somme de \$3 000. Cette somme peut être répartie entre plusieurs entités autorisées.

20. Cette interdiction rend difficile au Québec la constitution d'un parti de type travailliste financé par les centrales syndicales. La C.S.N. et la C.E.Q. ont, à l'époque, protesté contre cette interdiction.

4. *Quant au mode de leur versement.* Une contribution ne peut être versée qu'au représentant officiel de l'entité autorisée à qui elle est destinée ou à des personnes désignées par lui. Les contributions de plus de \$100 doivent être faites par chèque ou autre ordre de paiement.

L'autorisation est indispensable non seulement pour solliciter et recueillir des contributions mais aussi pour effectuer des déboursés, y compris des dépenses électorales. Les contributions donnent droit à un dégrèvement fiscal égal à 50% du premier \$100 de contribution et 25% du deuxième \$100. La réduction d'impôt maximum permise par cette formule est de \$75.²¹ La relative modestie de cet encouragement fiscal, en regard des lois en vigueur ailleurs au Canada, se comprend, si on se rappelle que l'État verse par ailleurs aux partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale une subvention annuelle égale à vingt-cinq cents par électeur inscrit, soit au total plus d'un million de dollars. Comme par le passé, cette allocation annuelle est répartie entre les formations y ayant droit sur la base des suffrages recueillis lors de la dernière élection générale. L'annualité du recensement électoral assure en principe une indexation de cette somme globale à la croissance de l'électorat, mais non au coût de la vie.

La loi considère comme contributions les dons d'argent, les services rendus et les biens fournis, à titre gratuit, à des fins politiques. Sont explicitement exclus de cette définition, entre autres : le travail bénévole et les fruits d'un tel travail, les dons anonymes recueillis au cours d'une réunion politique, les frais d'adhésion aux partis, les frais d'inscription à des congrès politiques et le prix d'admission à une activité ou manifestation à caractère politique, jusqu'à concurrence de \$25, un prêt consenti à des fins politiques au taux d'intérêt courant du marché au moment où il est consenti, ainsi qu'un cautionnement.

Le caractère occulte des caisses électorales indignait l'opinion et permettait toutes les spéculations. La loi remédie à cette lacune. Elle exige des diverses entités autorisées la remise d'un rapport indiquant notamment le total des contributions reçues, le nom et l'adresse de chaque électeur ayant versé une contribution de plus de \$100, le total des sommes recueillies à titre de frais d'adhésion, de prix d'admission et de frais d'inscription. Ce rapport est rendu public et peut être consulté par toute personne intéressée. Depuis 1982, le rapport financier doit comporter un bilan, un état des revenus et dépenses ainsi qu'un état de l'évolution de la situation financière du parti.

La qualité du texte de la loi s'est ressentie de la hâte qui a entouré sa rédaction et son adoption. L'usage a révélé diverses failles, dont beaucoup n'ont pas été comblées au moment où ces lignes sont écrites. En 1982, l'ex-trésorier du Parti québécois révélait publiquement que l'application de la loi « était devenue

21. Conformément à l'énoncé budgétaire complémentaire de novembre 1983, le montant du crédit d'impôt a été porté à 50% du premier \$280 de contribution politique. (L.Q. 1983, c. 44, a. 29.)

un quasi-cauchemar pour les militants des différentes formations politiques. Il a fallu trois années d'efforts conjugués du directeur du financement des partis politiques, du trésorier du Parti québécois et du trésorier du Parti libéral du Québec pour qu'enfin l'on consente à apporter les modifications nécessaires pour rendre la loi plus opératoire. »²² En février 1979, on s'aperçut que la loi n'empêchait pas les personnes morales de payer des messages publicitaires dans les journaux publiés par les associations locales du Parti québécois. La dénonciation publique de cette pratique, à laquelle le directeur du financement avait vainement tenté de mettre fin par voie réglementaire un an plus tôt, obligea le Premier ministre à promettre une modification de la loi à cet égard. Un projet de loi fut déposé peu après, mais aucune suite ne lui a été donnée depuis. Une loi de décembre 1978²³ a corrigé une erreur commise lors de l'impression du projet de loi et supprimé la possibilité de poursuites pour infractions aux directives émises par le Directeur général du financement. La *Loi électorale* de 1979 a incidemment supprimé la nécessité pour une personne ayant la qualité d'électeur d'être formellement inscrite sur la liste électorale pour avoir le droit de verser une contribution.²⁴ En 1982, l'Assemblée nationale adoptait une loi corrigeant bon nombre des failles techniques du texte.²⁵

Par ailleurs, la campagne référendaire de 1980 a permis de découvrir une brèche béante dans le dispositif de contrôle des dépenses électorales. La loi-cadre sur la consultation populaire énonçait plusieurs règles directement inspirées de la *Loi régissant le financement des partis politiques*. Notamment, les agents officiels des comités nationaux pouvaient seuls engager des dépenses « réglementées »,²⁶ sous réserve d'exceptions nettement délimitées. Le directeur du financement des partis politiques avait annoncé, le 25 février 1980, qu'à son avis, ces dispositions interdisaient aux gouvernements du Canada et des autres provinces d'intervenir dans la campagne à l'extérieur des cadres du comité du NON. Le gouvernement fédéral passa outre à ce spectaculaire avertissement et fit diffuser durant la campagne référendaire, au coût global de cinq millions, des messages soulignant les activités au Québec de ses différents ministères et organismes. Un panneau publicitaire du Ministère de la santé nationale rappela aux Québécois que « Non merci, ça se dit bien ». Le message avait officiellement

22. *Le Devoir*, 16 septembre 1982.

23. L.Q. 1978, c. 13. Ce projet de loi fut parrainé par le leader parlementaire de l'opposition officielle.

24. L.Q. 1979, c. 56, a. 294. L'inscription sur la liste demeure cependant nécessaire pour l'exercice du droit de vote (art. 7).

25. L.Q. 1982, c. 31. Cette loi reprenait les suggestions émises par les partis politiques au Conseil consultatif depuis 1979.

26. La définition des dépenses « réglementées » reproduisait, *mutatis mutandis*, celle des dépenses électorales.

pour objectif d'inciter les citoyens à la sobriété, mais, par une coïncidence troublante, il reprenait en partie le slogan de la campagne de l'un des comités nationaux. Le directeur Boucher demanda alors à la Cour supérieure l'émission d'une injonction interdisant de tels actes. Devant les tribunaux, la prétention de Boucher essuya successivement deux revers cuisants. La Cour supérieure, le 13 mai, rejeta sa requête pour défaut de juridiction, la loi stipulant, d'ailleurs en toutes lettres, que le Conseil du référendum avait juridiction *exclusive* pour connaître de toute procédure judiciaire relative à une consultation populaire. Trois jours plus tard, le Conseil du référendum, pressé de déclarer « dépenses réglementées » les dépenses fédérales, statua que les contrôles prévus par la loi étaient inopérants vis-à-vis le gouvernement du Canada comme, du reste, vis-à-vis celui du Québec.²⁷ Les gouvernements se voyaient ainsi permettre, dans l'état actuel du droit, la commission d'actes qui auraient tout probablement été jugés illégaux s'ils avaient été commis par des particuliers. Ce privilège régalien s'applique apparemment en période électorale.

L'étude en profondeur des effets de la loi 2 sur les partis politiques reste encore à faire et le colloque tenu sur cette loi, en avril 1982, n'a guère comblé cette lacune.²⁸ La conséquence la plus visible a été la généralisation du mode de financement par voie de campagne de souscriptions publiques. Les deux principaux partis ont été ainsi en mesure de recueillir plus de deux millions de dollars par an, et la valeur moyenne des contributions a oscillé autour de \$20. Les exceptions prévues par la loi, au titre notamment des dons anonymes (non plafonnés) versés lors de réunions publiques, n'ont pas dégénéré en un système de financement parallèle qui en aurait contredit l'esprit, bien qu'à Montréal, où prévalent des règles semblables, 44% des sommes versées au Parti civique du maire Drapeau en 1978 aient été recueillies à ce titre. Seulement 22% des revenus déclarés par les partis provinciaux d'avril 1978 à décembre 1981 ne constituaient pas des contributions.

Les auteurs de la loi avaient voulu un texte simple qui ne deviendrait pas la chasse gardée des techniciens des élections. Vain espoir! En multipliant les

27. *Directeur général du financement des partis politiques v. Médiacom et al.*, Cour supérieure, 13 mai 1980, Conseil du référendum, 16 mai 1980. Sur la publicité gouvernementale, voir: J. Patrick BOYER, « Government advertising: some wheat, too much chaff », *Business Quarterly*, XLVII, décembre 1982: 34-39; Pierre PATENAUDE, « La publicité propagande électorale et référendaire au Québec », *Revue du Barreau*, XLI, 5, novembre-décembre 1981: 1045-1053; Morris WOLFE, « The case against advocacy advertising », *Saturday Night*, décembre 1980: 17-18. Des débats ont eu lieu à ce sujet à la Chambre des communes le 3 mai 1982 et à la Commission des communications de l'Assemblée nationale le 7 avril 1978 (B-1007-26). La Saskatchewan et le Manitoba réglementent la publicité gouvernementale et des projets de loi au même effet ont été déposés à Québec (projet de loi 191 de Richard French, 1983) et à Toronto (projet de loi 80 de M. Foulds, 1983).

28. Voir: Ontario Commission on Election Contributions and Expenses, *Canadian Election Reform: Dialogue on Issues and Effects*, décembre 1982, 282p., spécialement les pages 199 à 240.

directives, recommandations et bulletins d'interprétation nécessaires pour clarifier les dispositions d'un texte parfois imprécis, les anciens administrateurs de la loi n'ont guère facilité la réalisation de cet objectif. Par exemple, on a jugé indispensable de produire un bulletin d'interprétation de quatre pages sur la signification de l'expression « acquitté ». On peut se demander si le taux de rotation élevé constaté parmi les représentants officiels des partis au niveau local n'est pas sans rapport avec la complexité des réglementations minutieuses encadrant l'activité de ces personnes, qui ne possèdent pas toujours une formation universitaire. Conséquence indésirée de la loi : une activité foncièrement volontaire est peut-être en passe de devenir une affaire de professionnels ayant le loisir de remplir les innombrables formulaires exigés par la loi. Le caractère élitiste du militantisme politique en serait accentué.

La loi a possiblement accentué la centralisation interne des partis. Les auteurs relevaient auparavant le caractère relativement décentralisé des partis québécois. La loi 2 a réduit l'autonomie relative des instances locales et régionales en soumettant leur autorisation, la nomination et la destitution de leurs représentants officiels au bon plaisir des chefs des partis. En droit pur, un chef de parti peut menacer une instance locale ou régionale de faire retirer son autorisation sans avoir à indiquer le moindre motif. L'instance perd alors le droit de solliciter et de recueillir des contributions et d'effectuer des déboursés, et les sommes en sa possession sont saisies par l'État.

Sur le plan plus proprement politique, la loi n'a pas tellement dérangé le Parti québécois en ce qu'elle a simplement rendu universel et obligatoire un mode de financement qui lui était auparavant propre. Le P.Q. a ainsi perdu l'avantage psychologique découlant de l'exclusivité d'une « caisse propre ». Le Parti libéral du Québec a dû rompre ses liens financiers avec les compagnies privées, sans que son préjugé favorable à leur endroit ait d'ailleurs été le moins remis en question. Contraint à recourir au financement populaire, ce parti a mis l'accent sur l'activité militante. Cela lui a permis d'améliorer son image de marque auprès d'un électorat accoutumé à voir en lui l'otage de puissants intérêts financiers occultes. Le succès des campagnes de financement du P.L.Q. depuis 1978 a probablement confirmé pour longtemps la viabilité du financement populaire. Ce tournant a été pris au moment où le parti se donnait un nouveau chef, lui-même acquis depuis longtemps à l'idée d'une telle réforme, bien qu'il ait critiqué plusieurs aspects de la nouvelle législation lors de sa présentation. Les difficultés financières du P.L.Q. en 1982 constituaient une séquelle normale d'une défaite électorale, et non pas un symptôme de l'incapacité du parti à se financer conformément à la loi.

Les grandes victimes de la réforme ont probablement été les petites formations politiques. En enserrant le financement politique dans une myriade de règles détaillées, la loi a rendu leur naissance et leur survie plus problématique, dans la mesure où les ressources humaines et informationnelles nécessaires

leur font défaut.²⁹ La professionnalisation de l'activité politique exige notamment un appareil complexe de permanents dotés d'une formation appropriée, et l'absence d'un tel appareil accroît les risques d'erreurs, d'infractions et de poursuites, comme les créditistes fédéraux en ont fait l'amère expérience après 1974. Certes, la disparition ou l'effondrement des tiers-partis entre 1976 et 1981 tient surtout à la polarisation référendaire, mais il est légitime de se demander si le nouveau régime de financement n'y a pas eu sa part. L'écart entre les formations anciennes bien établies et les nouveaux mouvements a été accentué par l'impossibilité pour ces derniers de bénéficier du financement public faute d'avoir fait élire un seul député. Par ailleurs, en continuant d'exiger des candidats des nouveaux partis l'obtention de 20% des votes valides pour être remboursés de leurs dépenses électorales, tout en garantissant cet avantage aux partis bien établis sur la foi de leurs performances passées, la loi 2 a consolidé le caractère foncièrement bipartisan du droit électoral québécois. À cet égard, on doute que les deux principaux partis remettent en question au cours des prochaines années le privilège — unique au Canada sinon au monde — qui garantit le remboursement partiel des dépenses de leurs candidats *avant même que l'élection ne soit déclenchée*, et ce même si ces candidats n'obtenaient, par hypothèse extrême, *pas un seul vote*. Il suffit, en effet, que leurs candidats se soient classés à l'élection précédente au premier rang ou au second.³⁰

La loi a augmenté la part relative de l'État dans le financement des partis. Si l'allocation annuelle leur garantit (au moins pour la durée d'une législature) un complément financier sûr, elle leur impose en contrepartie la remise d'un rapport accompagné de pièces justificatives, potentiellement soumis à l'inspection soupçonneuse de comptables tâtilions. En 1978, le directeur du financement déclara inadmissible au remboursement un emprunt contracté par le Ralliement créditiste, en dépit d'une assurance expresse en sens contraire donnée par le ministre en commission parlementaire six mois plus tôt.³¹ Ce que les partis gagnent en stabilité financière, ils risquent de le perdre en autonomie. Pour certains,³² cette subvention constitue la première étape d'un processus menant au financement intégral des partis par l'État, le jour où ce qu'un certain jargon officiel commence déjà à qualifier de financement « privé » — il serait plus exact de parler de financement *volontaire direct* — donnera des signes de fléchissement

29. Pour une interprétation différente, voir : Alain ALBERT, « La participation politique : les contributions monétaires aux partis politiques québécois », *Revue canadienne de science politique*, XIV, 2, juin 1981 : 397-410 ; p. 405.

30. Voir : Alain ALBERT, « L'étatisation de la politique », *Libre-Magazine*, avril 1980 : 18-20.

31. *Débats de l'Assemblée nationale*, 5 avril 1978, pp. 721-722.

32. Vincent LEMIEUX, « Réforme à l'image du Parti québécois », *Le Soleil*, 16 juillet 1977 ; et « Le système électoral », dans : D. LATOUCHE (éd.), *Premier mandat*, Montréal, L'Aurore, 1977 : 171-179.

à la faveur d'un contexte politique moins passionné. Une autre voie est possible, où l'État inciterait les citoyens, par des stimulants fiscaux accrus, à contribuer volontairement, plutôt que d'habituer les partis à compter sur des largesses dont ils fixent eux-mêmes le montant et qui les expose à d'éventuelles ingérences qui auraient peu à voir avec l'intérêt public. À cet égard, l'augmentation du dégrèvement fiscal pour les contributions, décidée à l'automne 1983, constitue un pas dans la bonne voie. Il y a lieu de réfléchir sur cette remarque du professeur italien Ciaurro : « Un parti existe réellement s'il est en mesure de ne dépendre que de ses membres et sympathisants. S'il dépend du gouvernement pour sa survie, il est en réalité bel et bien mort. »³³

B) *La nouvelle Loi électorale*

Bien que non explicitement promise dans le programme du parti, la refonte de la Loi électorale fut entreprise à la fin de 1977. On jugeait que le texte en vigueur manifestait une certaine méfiance envers l'électeur. On estimait aussi que le moment était venu de doter le Québec d'une loi électorale plus moderne et plus accessible aux personnes ne possédant pas une formation juridique. La Loi remontait pour l'essentiel à 1945. Le texte avait été repromulgué en 1963, avec quelques modifications, et enrichi d'une nouvelle section traitant des dépenses électorales. Une quinzaine de lois en avaient modifié les dispositions depuis cette date. Il suffit de parcourir la codification administrative publiée en 1976 pour constater qu'au fil des ans, la Loi était devenue en certains endroits presque indéchiffrable pour les non-initiés. De plus, on avait traditionnellement jugé indispensable d'y inclure une foule de détails parfois triviaux qui auraient eu davantage leur place dans un manuel administratif.

Le principe d'une refonte de la Loi électorale en vigueur recueillit l'assentiment des autres partis plus facilement que les autres projets du ministre Burns. Ce consensus tient pour une bonne part au caractère relativement technique de la pièce législative considérée. Pour l'essentiel, cette Loi règle en détail le déroulement des opérations électorales : recensement des électeurs, droit de suffrage, conditions de la candidature, organisation matérielle des bureaux de scrutin, rôle du personnel électoral. D'entrée de jeu en furent retranchés les aspects les plus litigieux, soit la question des listes électorales permanentes et celle du mode de scrutin, destinés à faire l'objet de lois particulières. Ainsi expurgé, le dossier put suivre un cheminement original qui constitue, du moins dans ses étapes initiales, un modèle du genre.

Un comité composé de cinq députés ministériels et présidé par Roland Dussault, député de Châteauguay, fut mis sur pied par le ministre d'État à la

33. Cité par W.L. LANGE, « Public funding of election campaigns and political parties in Australia », *The Parliamentarian*, LXII, 2, avril 1981, p. 112. La traduction est de nous.

réforme électorale en décembre 1977. Assisté de fonctionnaires du ministère, le comité entreprit une étude globale de la loi en vigueur et produisit en juillet 1978 un rapport proposant maintes réformes. Ce rapport fut ensuite examiné par un comité « interpartite » constitué de trois des membres du comité Dussault, de deux députés libéraux et d'un député de l'Union nationale. D'août à octobre 1978, le comité examina en détail le rapport Dussault. Selon un de ses membres, il parvint à un accord sur la quasi-totalité des problèmes abordés.³⁴

La crédibilité de cette méthode fut cependant compromise par « l'affaire des présidents d'élection ». La nomination de ces officiers d'élection relevait du Conseil des ministres et la pratique passée indiquait que l'affiliation partisane constituait depuis longtemps un critère prépondérant. Cette pratique traditionnelle jetait le doute sur l'impartialité des responsables locaux de l'administration électorale. Le comité Dussault et le comité interpartite avaient recommandé que cette nomination soit faite par le Directeur général des élections à la suite de concours publics. Le ministre Burns avait révélé publiquement, le 28 octobre,³⁵ que le projet qu'il venait de soumettre au Conseil des ministres incluait une recommandation en ce sens.

Or, le 30 novembre suivant, on apprit l'adoption deux semaines plus tôt d'un décret limogeant d'un coup vingt présidents d'élection. Les victimes de cette purge reçurent du Directeur général des élections une lettre-type où l'on pouvait lire notamment : « Depuis mon entrée en fonction et pour autant que je puisse moi-même juger, vous avez accompli depuis le 23 janvier 1973, votre charge de président d'élection d'une façon satisfaisante. »³⁶ L'opposition libérale prit plaisir à souligner qu'au moins les deux tiers des remplaçants étaient des militants péquistes reconnus et que l'un d'entre eux était inhabile à occuper cette fonction parce qu'il résidait en Ontario au moment de sa nomination. Loin de s'excuser d'imiter en cette matière le comportement de ses prédécesseurs, le Premier ministre annonça que d'autres têtes allaient tomber. En mai 1980, un relevé indiquait que la moitié des présidents d'élection avaient été démis de leurs fonctions depuis 1976. L'affaire mettait en relief le relatif isolement de Robert Burns au sein du Cabinet. À la même époque, on apprenait successivement que la réforme du mode de scrutin se heurtait au refus du Conseil des ministres, que la réforme électorale prévue pour décembre 1978 était reportée à la prochaine session et qu'un Comité permanent des institutions parlementaires, où Burns était encadré de trois représentants de l'aile « réaliste » du Cabinet, était chargé de s'assurer que les projets de réforme électorale « collent à la réalité », alors que la rumeur publique faisait état de sa nomination prochaine à un poste de juge ou à la présidence de l'Assemblée.

34. *Le Soleil*, 28 octobre 1978.

35. *Id.*

36. *Débats de l'Assemblée nationale*, 30 novembre 1978, p. 4074.

Après six mois de discussions inter-ministérielles, le ministre Burns déposa le 21 juin 1979 le texte de son projet de loi. Il ne devait cependant pas avoir l'honneur de le piloter puisqu'il remit sa démission deux mois plus tard. C'est le ministre Marc-André Bédard qui en assura l'adoption en décembre.³⁷ Le nouveau texte fut mis à l'essai lors des élections partielles de novembre 1980.

Moins une « grande réforme » qu'une collection de petites réformes ponctuelles, d'ailleurs bienvenues, la nouvelle Loi électorale constitue un indéniable progrès par rapport aux textes qu'elle remplace. Le *droit de vote* a été accordé à diverses catégories de citoyens qui en étaient auparavant privés. Déjà en 1978 avaient été supprimées les incapacités visant les substituts permanents du Procureur général, le Protecteur du citoyen et les juges des principaux tribunaux.³⁸ La nouvelle loi complète cet élargissement en accordant notamment à toutes les catégories de détenus le droit de voter. Auparavant, seuls les détenus purgeant des peines inférieures à deux ans conservaient le droit de prendre part au scrutin, mais aucun mécanisme ne leur facilitait l'exercice de ce droit.

Le mécanisme prévu aux articles 51 et suivants de la loi fait en sorte que le détenu exerce son droit de vote au bureau de vote par anticipation de l'établissement de détention où il se trouve. Toutefois, un détenu est réputé conserver son domicile malgré sa détention. Cette fiction juridique permet que son vote soit compté dans la circonscription électorale de son domicile antérieur et non pas dans la circonscription où est situé l'établissement où il purge sa peine. Le vote a donc lieu à l'établissement de détention et le dépouillement est effectué au bureau du Directeur général des élections qui en communique le résultat pour chaque circonscription au directeur du scrutin concerné.

Ces dispositions de la loi furent mises à l'essai lors du référendum du 20 mai 1980. Au total, 4 096 détenus étaient inscrits sur les listes et 77.1% d'entre eux se prévalurent de leur droit, ce qui est un peu inférieur à la moyenne générale (85.6%). Le pourcentage des bulletins rejetés (4.3% des votants) surpasse nettement la moyenne québécoise (1.7%). Au total, 3 022 votes valides furent enregistrés et le OUI en recueillit 2 385 (78.9%), le NON 637 (21.1%).³⁹ Quarante-huit bureaux donnèrent une majorité de OUI, les deux options arrivant nez à nez dans les quatre autres. Le poids numérique de ces votes fut cependant minime : moins d'un millième du total. Il aurait pu être décisif dans les circonscriptions où étaient concentrés plusieurs établissements : en 1980, on comptait 1 251 détenus inscrits dans Mille-Îles, 632 dans l'Acadie, 580 dans

37. L.Q. 1978, c. 56.

38. L.Q. 1978, c. 6, a. 49.

39. Chiffres calculés par l'auteur à partir du *Rapport des résultats officiels du scrutin, Référendum du 20 mai 1980*.

Brome-Missisquoi. Toutefois, le transfert de ces votes dans la circonscription où se trouve le domicile du détenu, lors d'une élection générale, semble devoir en réduire encore l'impact. On n'a pu vérifier entièrement cette hypothèse en avril 1981. En effet, les détenus des établissements fédéraux (près de la moitié du total) ne pouvaient exercer leur droit de vote que moyennant la conclusion d'un accord entre le Gouvernement fédéral et le Directeur général des élections du Québec. Le Solliciteur général, Robert Kaplan, refusa de conclure un tel accord en invoquant les risques d'évasion et divers problèmes posés par la détermination du domicile des détenus ainsi que la protection du secret de leur vote. Un recours fut intenté sans succès en Cour fédérale et la Commission des droits de la personne accusa le Solliciteur général d'entraver l'évolution des droits fondamentaux au Québec. Par ailleurs, les détenus des établissements provinciaux purent exercer le droit que leur conférait la nouvelle loi. Plusieurs des constatations faites lors du référendum se confirmèrent et, notamment, 73% des votes allèrent aux candidats du Parti québécois, contre 21% aux libéraux. Le vote des détenus n'exerça d'effet décisif dans aucune circonscription à cause de sa dispersion : en moyenne, huit votes furent exprimés par circonscription, avec un maximum de trente-six dans Taschereau.

En plus des détenus, certaines catégories d'officiers d'élection ont obtenu le droit de voter : le directeur du scrutin, le secrétaire d'élection, l'assistant-secrétaire d'élection et les réviseurs des sections urbaines. La tradition, on le sait, ne permettait au directeur du scrutin de voter que s'il y avait égalité entre les principaux candidats : son vote prépondérant tranchait alors la question. Cette solution contribuait à politiser la fonction.⁴⁰

Au chapitre des *candidatures*, une heureuse initiative a fait disparaître le cautionnement de \$200 requis de chaque candidat et destiné à lui être remis s'il obtenait la moitié des votes du vainqueur. La savoureuse expression « perdre son dépôt » n'a donc plus qu'un intérêt historique. Pour éviter la multiplication des candidatures fantaisistes que prévenait présument l'institution du cautionnement, on a élevé par ailleurs de vingt-cinq à soixante le nombre de signatures devant accompagner une déclaration de candidature.⁴¹ Les appréhensions des pessimistes ont été démenties par l'expérience. Aux élections générales suivantes, on a dénombré 525 candidats (en moyenne 4.3 par siège), soit une *diminution* de 31 par rapport à l'élection générale précédente, et ce malgré la création de douze nouvelles circonscriptions. Par contraste, 518 candidatures furent enregistrées au Québec à l'élection fédérale de 1980 (soit en

40. Désormais, une égalité entre les principaux candidats constatée à la suite d'un recomptage entraîne la reprise complète du scrutin (art. 153). La probabilité d'une telle situation semble très faible.

41. Article 26 de la loi.

moyenne près de sept par siège), en dépit de l'exigence d'un cautionnement à ce niveau.

Le *bulletin de vote* et le *mode de votation* ont fait l'objet de changements importants. À l'instar de celui de la Nouvelle-Écosse, le nouveau bulletin reproduit sur fond noir les noms de candidats et leur appartenance politique en lettres blanches suivies de cercles blancs. L'ancien graphisme laissait subsister d'autres espaces blancs que les carrés où l'électeur devait inscrire son choix, accroissant ainsi les risques de rejet du bulletin. On a maintenu le privilège permettant aux candidats des partis autorisés de voir leurs noms inscrits avant ceux des autres candidats. L'ancienne loi prescrivait à l'électeur d'indiquer son choix par une croix inscrite au crayon à mine noire. La nouvelle l'autorise à inscrire une croix, un « X », une coche ou un trait, et ce au moyen d'un crayon à mine noire ou d'un stylo. Ces mesures ont eu un effet heureux sur le nombre de bulletins rejetés. En 1976 et au référendum de 1980, respectivement 70 446 et 65 012 bulletins avaient été rejetés, soit 2.1% et 1.7% du total des votes déposés. En 1981, le nombre de bulletins rejetés est tombé à 38 510, ou 1% des votants. André Blais a noté au référendum une corrélation positive entre le taux de bulletins rejetés et la proportion d'anglophones et de personnes âgées.⁴² Le nouveau bulletin a donc pu profiter légèrement au parti recueillant l'appui de ces deux catégories.

Le *calendrier électoral* était devenu extrêmement complexe depuis l'instauration du recensement électoral annuel en 1972. La nouvelle loi prévoit un calendrier fixe. Toute élection (générale ou partielle) a lieu le cinquième lundi qui suit son déclenchement, sauf si ce lundi tombe un jour férié, auquel cas l'élection a lieu le lendemain. La campagne électorale dure donc au minimum vingt-huit et au maximum trente-cinq jours. La date limite pour la production d'une déclaration de candidature est le seizième jour précédant celui du scrutin, le vote par anticipation a lieu les huitième et septième jours précédant celui du scrutin, etc.

Le *déclenchement du scrutin* n'a pas fait l'objet d'une réforme que certains jugeaient pourtant souhaitable. Suivant la tradition, c'est toujours le Premier ministre qui décide souverainement⁴³ la date des élections générales, et la législature peut prolonger sa propre durée si elle le juge à propos.⁴⁴ Du moins

42. A. BLAIS, « Le vote : ce que l'on en sait... ce que l'on n'en sait pas », dans : *Québec : un pays incertain*, Montréal, Québec-Amérique, 1980, p. 169.

43. Sous réserve, bien sûr, du droit théorique du Lieutenant-gouverneur de refuser de prononcer la dissolution, et la durée maximum de cinq ans d'une législature.

44. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982* (art. 4), le mandat de l'Assemblée nationale ne peut être prolongé au-delà de cinq ans qu'en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, et à condition que moins du tiers des députés ne s'y opposent.

a-t-on prévu qu'en cas de vacance d'un siège, une élection partielle doit être déclenchée dans les six mois. Une restriction de ce genre figurait dans la loi électorale de 1935. On peut douter cependant du caractère impératif de pareilles dispositions. Appelée en 1943 à imposer le respect d'une disposition semblable en Ontario, la Cour suprême du Canada a refusé de le faire.⁴⁵

L'ouverture et la fermeture des bureaux de scrutin ont été décalées d'une heure. Le scrutin a lieu de 10 heures à 20 heures (antérieurement : de 9 à 19 heures).

Le vote par anticipation a été élargi. Ayant rejeté (peut-être un peu rapidement) le vote par correspondance et le vote par procuration, les concepteurs de la loi ont dû se rabattre sur le vote par anticipation pour répondre aux besoins des électeurs absents le jour du scrutin. Cette formule avait été introduite de façon timide et restrictive en 1963, lorsque furent admis à voter dans les « bureaux spéciaux de scrutin » les employés de chemin de fer, des postes et des messageries, les navigateurs, prêtres-missionnaires, voyageurs de commerce et toutes autres personnes que leurs occupations habituelles contraignaient à s'absenter du lieu de leur domicile et qui avaient raison de croire que leurs occupations ordinaires les obligeraient à s'absenter le jour du scrutin. Des formalités spéciales leur étaient imposées. Relativement peu d'électeurs s'étaient prévalus du système : 4 773 en 1966, 14 917 en 1970, 12 417 en 1973 et 14 092 en 1976, soit jamais plus de 0.5% du total des votes valides. Ces électeurs s'étaient montrés en moyenne un peu plus favorables au Parti libéral que l'ensemble de l'électorat. Le vote des bureaux spéciaux avait néanmoins suffi à faire passer Gouin en 1970 et Hull en 1976 dans le camp péquiste.

Selon la nouvelle loi, peut voter par anticipation un membre du personnel électoral, une personne handicapée, un détenu ou une personne qui a des motifs de croire qu'elle sera absente de la section de vote ou incapable d'y voter le jour du scrutin. Les bureaux de vote par anticipation sont ouverts une semaine avant le scrutin général et non plus deux ou trois jours avant. Les heures d'ouverture sont demeurées les mêmes : de 14 heures à 22 heures. Ces dispositions furent mises en vigueur à temps pour le référendum de mai 1980. Un total de 117 507 votes furent alors déposés de cette façon, soit 3% du total.

L'administration électorale centrale a été modernisée. Déjà, en 1977, le Président général des élections était devenu le Directeur général des élections et Pierre F. Côté avait remplacé en février 1978 le juge François Drouin, en

45. *Temple v. Bulmer*, (1943 R.C.S. 265). Voir aussi : H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit public fondamental. Textes commentés*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1973, p. 126; et J.-C. MORIN, « La loi et les élections partielles », *Le Devoir*, 13 août 1979. Sur les élections partielles, voir : Louis MASSICOTTE, « Les élections partielles provinciales au Québec depuis 1867. Un bon thermomètre, un mauvais baromètre? », *Recherches sociographiques*, XXII, 1, 1981 : 105-124.

fonctions depuis 1945. En décembre 1977, une loi avait élevé aux deux tiers la majorité requise pour combler cette fonction.⁴⁶ Les successeurs du Directeur général actuel seront désormais nommés pour un mandat renouvelable de sept ans et ne demeureront plus en fonctions au bon plaisir de l'Assemblée. Les pouvoirs du Directeur couvrent non seulement les opérations électorales au sens strict, mais aussi l'information du public (publicité, séances d'information, etc.) On a permis au Directeur général d'élaborer des règlements sur certaines matières généralement techniques, sous réserve de l'approbation de ces règlements par la commission permanente de l'Assemblée nationale. Cette disposition a permis notamment d'arrêter par voie réglementaire : la formule de déclaration de candidature, les formules relatives au vote par anticipation, les critères permettant de déterminer quels candidats ont le droit de faire des recommandations pour la nomination des scrutateurs et des secrétaires de bureaux de vote en cas de modification de la carte électorale, etc.⁴⁷ On a même permis au Directeur général de faire l'essai, lors d'une élection partielle, de nouveaux mécanismes de votation, après entente unanime entre les chefs des partis autorisés représentés à l'Assemblée. Cette entente a force de loi.⁴⁸

Pour la nomination des *directeurs du scrutin* (nouveau titre des présidents d'élection), on s'est finalement rabattu sur un compromis qui confie au Directeur général la tâche d'effectuer un premier tri des candidatures par la voie d'un concours public permettant de juger impartialement « la valeur » des personnes recommandées. Il revient cependant au gouvernement de faire souverainement son choix pour chaque circonscription parmi les trois candidats ainsi choisis. La durée du mandat d'un directeur de scrutin est de cinq ans et ce mandat est renouvelable. La nouvelle formule laisse le dernier mot à l'autorité politique, agissant selon les critères bien connus dont elle s'inspire traditionnellement en pareil cas : seuls les partisans dont l'incompétence est éclatante seront écartés par ce mécanisme. Le principe d'un mandat égal à la durée d'une législature permet à un nouveau gouvernement de faire table rase de l'équipe précédente sans paraître interrompre un mandat régulier. Dans l'ensemble, ce dispositif était loin de satisfaire ceux qui souhaitaient une administration

46. L.Q. 1977, c. 10.

47. Voir les *Règlements électoraux* publiés par le Directeur général des élections, août 1980. Sur la question plus large du contrôle du pouvoir réglementaire, voir le rapport d'une commission de l'Assemblée nationale : *Le contrôle parlementaire de la législation déléguée*, juillet 1983, 159p. Aussi : *Report of the Second Commonwealth Conference on Delegated Legislation*, Association parlementaire du Commonwealth, 1983, 3 vols.

48. Article 184 de la loi. Une entente permettant l'essai d'un nouveau mécanisme de votation a été conclue le 23 mars 1982. Elle avait pour objet de faciliter et d'accélérer le vote par anticipation lors des élections partielles du 5 avril 1982 dans les circonscriptions de Louis-Hébert et de Saint-Laurent.

électorale aussi dépolitisée que possible.⁴⁹ Aussi le pouvoir de nommer les directeurs de scrutin a-t-il été confié en plénitude au Directeur général des élections à la fin de 1982.

L'affiliation partisane est demeurée un critère plus décisif dans la sélection des autres membres du personnel électoral. On a cependant assoupli l'ancien système confiant au parti ministériel la recommandation des scrutateurs et à l'opposition officielle celle des greffiers. Dans chaque bureau de vote, le directeur du scrutin nomme scrutateur la personne recommandée par le candidat du parti autorisé dont le candidat s'est classé *premier* lors de la dernière élection ou par le député indépendant élu comme tel s'il se présente à nouveau. Est nommée « secrétaire du bureau de vote » (nouvelle désignation du greffier) la personne recommandée par le candidat du parti autorisé dont le candidat s'est classé *deuxième* lors de la dernière élection. Ces nouvelles dispositions constituent un progrès indéniable en regard des anciennes, qui permettaient par exemple au parti ministériel de nommer le scrutateur même dans les circonscriptions où son candidat s'était classé au quatrième rang à l'élection précédente.

On notera enfin que la lourde procédure figurant à la *Loi de la contestation des élections provinciales*, sous l'empire de laquelle les contestations pouvaient traîner en longueur pendant plusieurs années,⁵⁰ a été abrogée et remplacée par une quinzaine d'articles de la *Loi électorale* (art. 160 et suivants). La procédure civile et les règles de preuve sont celles en vigueur en matière civile.

C) *Les listes électorales*

La préparation des listes électorales a reçu une attention considérable de la part du législateur québécois depuis 1970. L'inscription sur la liste conditionne de façon absolue l'exercice du droit de suffrage. D'où la nécessité de listes aussi complètes et exactes que possible.

Avant 1972, le recensement des électeurs se faisait au Québec suivant une formule qui est toujours en vigueur au niveau fédéral : un recensement *ad hoc* était effectué aux frais de l'État, dès les premières semaines de la campagne électorale. L'opération se compliquait par la distinction traditionnelle entre sections de vote urbaines (celles établies dans une municipalité de plus de 3 000 âmes) et rurales (les autres). Dans ces dernières, la préparation des listes relevait d'un seul recenseur nommé sur la recommandation du parti au pouvoir. Dans

49. *La Presse* du 3 septembre 1981 rapportait la nomination, à titre de directeur de scrutin d'une circonscription de l'Est de Montréal, de l'un des principaux organisateurs du député-ministre de la circonscription. Voir aussi les *Débats* de l'Assemblée, 8, 9 et 10 juin 1982.

50. Sur l'ancienne procédure, voir : Jacques-Carl MORIN, « Le droit de la preuve et la pétition en contestation d'élection », *Cahiers de droit*, XX, 1-2, 1979 : 153-173.

les sections urbaines, deux recenseurs, recommandés respectivement par le parti au pouvoir et l'opposition officielle, effectuaient le même travail. Cette méthode conférait aux listes des sections urbaines une crédibilité supplémentaire. Dans les régions rurales, on estimait que l'intense sociabilité et la relative stabilité du milieu empêchaient toute fraude importante.

En décembre 1972 fut mis sur pied un système visant à produire ce que l'on appela, un peu abusivement, des « listes électorales permanentes » et qu'il serait plus exact de qualifier de *recensement annuel*. On reprochait à l'ancienne formule de rallonger la durée des campagnes électorales et de faire coïncider le recensement avec le début de la période électorale. Par l'annualité du recensement, on espérait en arriver à des listes plus complètes et crédibles, réduire la durée des campagnes électorales et donc le volume des dépenses engagées par les partis et les candidats. On cherchait aussi à réaliser des économies substantielles par l'utilisation des listes provinciales au niveau municipal et scolaire. En même temps, on permettait aux partis de « réchauffer » leurs militants entre les élections et de leur offrir des incitations matérielles modestes.

Ce dispositif a été substantiellement et fréquemment modifié depuis sa création. La date du recensement, d'abord fixée au début du mois de mai, fut reportée successivement en 1975 à la mi-septembre puis au début d'octobre (soit du quatrième lundi qui suit la Fête du travail au jeudi de la même semaine). De plus, on décida en 1975 de faire suivre automatiquement le recensement annuel d'une révision afin d'augmenter la qualité des listes.

Les avantages de ces réformes successives se sont révélés très inférieurs aux espoirs de leurs auteurs. Les listes provinciales n'ont généralement pas été utilisées au niveau municipal et ne l'ont jamais été au niveau scolaire. Le programme du Parti québécois en la matière était impératif : une liste unique et permanente des électeurs régissant les élections nationales et locales. Sept ans après l'arrivée du parti au pouvoir, le gouvernement n'a pu réaliser cette promesse. Ce n'est pas faute d'avoir essayé. Chose certaine par ailleurs, les coûts du recensement ont grimpé en flèche parce qu'on a rendu annuelle une opération qui avait auparavant lieu à tous les quatre ans.

En décembre 1978, une première étape fut franchie avec le projet de loi 123.⁵¹ Cette loi habilitait le Directeur général des élections à préparer un registre des électeurs en vue de la confection d'une liste électorale permanente. Le Directeur général était autorisé à conclure une entente avec toute personne et à requérir d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental les renseignements pertinents à la préparation du registre, soit, à l'égard de toute personne physique, le nom, le cas échéant le nom du conjoint, le nom patronymique, le prénom, l'occupation, le numéro d'assurance-maladie, la date

51. L.Q. 1978, c. 12.

de naissance, le sexe, l'adresse et la citoyenneté. Ces renseignements devaient obligatoirement être fournis sur demande.⁵² La loi précisait par ailleurs que ce registre ne pourrait être utilisé que dans la mesure et selon les modalités expressément prévues.

Le projet de loi 3 sur le registre des électeurs, déposé cinq mois plus tard, constituait la suite logique du processus. À partir des renseignements obtenus en vertu de la loi précédente, le Directeur général des élections devait compiler les listes provisoires des électeurs de chaque section de vote. Cette liste servirait de base à un recensement qui aurait lieu à l'automne. La liste ainsi préparée devenait le registre des électeurs que le Directeur général des élections avait la responsabilité de tenir à jour, sur la base des renseignements que lui fourniraient les organismes gouvernementaux ou les électeurs eux-mêmes.

Le projet de loi 3 fut discuté en deuxième lecture à l'Assemblée le 15 mai suivant. Son adoption, selon le ministre, devait intervenir avant le mois de juin pour que le Directeur général des élections ait la possibilité de mettre le registre sur pied avant septembre. En fait, le projet s'enlisa rapidement. Le ministre accepta d'abord de le renvoyer en commission parlementaire pour une discussion générale. Le 5 juin, on rendait publique une opinion de la Commission des droits de la personne sur ce sujet. La note était pour le moins tiède à l'égard des propositions gouvernementales et concluait :

« Par conviction et à la lumière des abus connus, suite à l'accumulation d'informations stockées, dans la mémoire d'un ordinateur par exemple, la commission émet l'opinion que même le premier pas ouvrant possiblement la porte à la constitution d'un dossier cumulatif doit être fait consciemment et dicté par une nécessité dont on aura préalablement établi la preuve. »⁵³

Le Directeur général des élections dévoila aussitôt après un document technique dans lequel il affirmait la nécessité d'inclure parmi les renseignements inscrits au registre les numéros de permis de conduire, d'assurance sociale et de dossier d'allocations familiales. C'en était décidément trop pour l'opposition officielle. « Au diable le registre, en ce qui me concerne ! s'exclama le député libéral Jean-Noël Lavoie. Il y a déjà eu des élections depuis cinquante ans ou soixante-quinze ans, il y en a eu à Ottawa dernièrement. Ce sont les systèmes qui ont été éprouvés et qui sont peut-être mieux que ceux-là. »⁵⁴ On mit en doute les garanties données sur la confidentialité du registre et on brandit la menace d'une obstruction systématique. Le Parti libéral menaça même de refuser de recommander les seconds recenseurs pour le mini-recensement

52. Cependant de tels renseignements ne pouvaient être requis auprès du Ministère du revenu, de la Sûreté du Québec ni du Ministère de la justice sauf, dans ce dernier cas, pour ce qui permettait d'assurer le droit de vote aux détenus.

53. *Débats de l'Assemblée nationale (commissions)*, 5 juin 1979, p. B-4779.

54. *Id.*, p. B-4789.

expérimental prévu pour l'été. Confronté à une opposition aussi résolue, voyant par ailleurs sa crédibilité diminuée par son échec sur le mode de scrutin, le ministre Burns n'insista pas. En lieu et place du fichier informatisé, on se contenta de « coller » les dispositions de l'ancienne loi électorale relatives au recensement et à la révision annuels, et de baptiser le tout « Loi sur les listes électorales ». Le 12 mars 1980, le ministre Marc-André Bédard annonçait discrètement l'abandon de la formule parrainée par son prédécesseur : « Nous cherchons, dit-il, d'autres moyens de rendre les listes électorales permanentes. »

L'échec de la tentative de 1979 ne doit pas laisser le lecteur sous l'impression que le Québec a raté une occasion de sortir du Moyen Âge en la matière. En fait, on peut se demander si la question des listes électorales n'a pas retenu excessivement l'attention ces dernières années. Les États-Unis se contentent d'une procédure (l'enregistrement volontaire) dont les failles sont bien plus criantes : en 1976, on estimait que près de quarante-neuf millions d'Américains en âge de voter n'étaient pas inscrits sur les listes, soit le tiers de l'électorat potentiel.⁵⁵ La même année au Québec, le recensement porte-à-porte permit d'inscrire sur les listes pas moins de 94% des personnes en âge de voter selon le recensement canadien de 1976.⁵⁶ Encore cette méthode sous-estime-t-elle le degré d'efficacité du système actuel car il faudrait retrancher des personnes en âge de voter celles qui n'ont pas la citoyenneté canadienne ainsi que les diverses catégories de citoyens que la loi d'alors privait du droit de vote : procureurs de la Couronne, juges, détenus, certains officiers d'élection, etc. La faiblesse majeure du dispositif actuel demeure son coût, qui paraît nettement excessif si l'on considère que les recensements annuels de 1974, 1975 et 1978 n'ont servi qu'aux élections partielles. Le gouvernement actuel a reconnu ce fait en supprimant en 1977, puis en 1981, 1982 et 1983,⁵⁷ les recensements annuels prévus. En attendant l'instauration d'élections à date fixe, qui permettrait la tenue pendant la législature d'un seul recensement quelques semaines avant l'ouverture de la période électorale, cette solution provisoire est peut-être la moins mauvaise dans les circonstances.

D) *Le mode de scrutin*

En 1964, le Ralliement pour l'indépendance nationale avait inscrit à son programme le scrutin majoritaire à deux tours, pour se rabattre ensuite sur une

55. Conversation de l'auteur avec le Dr Mark Siegel, de la permanence du Parti démocrate américain à Washington, 1^{er} avril 1976. Confirmé par : U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Series P-20, 322, mars 1978, pp. 11ss.

56. Pour 1981, le nombre des électeurs inscrits à l'élection générale du 13 avril constituait 94,2% du nombre de personnes âgées de dix-huit ans et plus au recensement du mois de juin suivant.

57. L.Q. 1977, c. 13; L.Q. 1981, c. 4; L.Q. 1982, c. 34; L.Q. 1983, c. 4.

combinaison de scrutin majoritaire et de représentation proportionnelle.⁵⁸ Dès son congrès de 1969, le Parti québécois s'était emparé de la même idée : le système actuel serait maintenu mais un « élément de proportionnelle » serait ajouté de façon à ce que le tiers des sièges soient pourvus suivant la répartition des suffrages exprimés.

Les résultats de l'élection de 1970 dramatisèrent le problème du mode de scrutin et en firent un enjeu politique. Les commentateurs relevèrent très rapidement les inégalités manifestes de représentation dont le Parti québécois était victime et les spécialistes en attribuèrent la responsabilité ultime au scrutin majoritaire. Le gouvernement libéral choisit plutôt d'agir rapidement sur le plan de la carte électorale et d'étirer le débat sur le thème du mode de scrutin. Dans le contexte du début des années soixante-dix, c'était là le choix le plus conforme à ses intérêts électoraux. Forts d'une énorme avance de plus de vingt points sur leur plus proche adversaire — avance qui sera encore élargie en 1973 — les libéraux profitaient au maximum sur le plan parlementaire d'une telle pluralité. En apparence, seule la carte électorale compromettrait leur position en grossissant l'impact du vote unioniste, comme elle le faisait depuis trente ans.

De 1970 à 1976, la question du mode de scrutin fut enterrée en douce par le gouvernement Bourassa. Des audiences publiques de spécialistes eurent lieu sur le sujet en 1971. Les spécialistes s'étant contredits entre eux — les députés libéraux et unionistes avaient bombardé les partisans d'une réforme de toutes les objections possibles — le gouvernement refila le problème à un comité d'étude dont trois membres sur quatre s'étaient publiquement prononcés contre une telle réforme. Les membres du comité furent confidentiellement avertis par le Premier ministre, avant même le début de leurs travaux, que sa décision de ne pas modifier le mode de scrutin ne serait pas affectée par une recommandation contraire du comité. Le rapport du comité d'étude, publié en juin 1972, renvoya donc la balle aux hommes politiques en leur demandant des directives précises qui ne vinrent jamais.

Une ultime tentative de réforme fut faite en décembre 1972 lors du débat sur la nouvelle carte électorale. L'Union nationale proposa de cesser son obstruction à l'adoption de la nouvelle carte si son projet de réforme du mode de scrutin — comportant l'addition de vingt sièges compensatoires — recevait l'aval du gouvernement. La manœuvre fut interprétée, avec vraisemblance, comme un camouflage destiné à masquer l'opposition viscérale de l'U.N. à la refonte d'une carte qui l'avait toujours favorisée.

58. Sur l'historique des débats sur la carte électorale et le mode de scrutin, voir : Louis MASSICOTTE, *La réforme de la carte électorale au Québec, 1970-1972*, thèse de maîtrise en science politique, Université Laval, 1979, 196p. Voir aussi : Russel DUCASSE, *Le mode de scrutin au Québec, 1970-1982*, Québec, Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, 1983, 85p.

En novembre 1976, Robert Burns héritait du dossier, en même temps que des ambiguïtés du P.Q. en cette matière. Car, si l'introduction d'un élément de proportionnelle figurait au programme péquiste, l'idée était loin de faire l'unanimité au sein même du parti, comme le nouveau ministre le reconnut d'emblée dès sa première conférence de presse.

Les louvoiements du P.Q. en ce domaine sont nés de l'évolution même des fortunes du parti. En 1969, le principe d'une réforme ne semble pas avoir suscité d'opposition sérieuse, bien que diverses solutions aient été discutées. Le document de travail préparé par le parti sur le sujet concluait, non sans quelque légèreté : « De toute façon, changeons notre système électoral, on ne peut faire pire que celui qui existe déjà. » Il était logique qu'un nouveau parti considère d'un œil critique un système favorisant les partis déjà établis. Dans un premier temps, la proportionnelle lui aurait permis de voir ses votes pleinement rétribués en sièges, alors que le maintien du scrutin majoritaire freinerait sa progression, au moins sur le plan parlementaire, ou même découragerait ses électeurs acquis ou potentiels, las de « perdre leur vote ».

Par ailleurs, certains estimaient que le parti commettrait une erreur stratégique de taille en prônant la modification de la plus fondamentale des règles du jeu électoral. À court terme, la proportionnelle donnerait au parti sa juste part de sièges. Cependant elle l'empêcherait à plus long terme de former le gouvernement et de mettre en œuvre ses politiques, tant et aussi longtemps que sa part des suffrages n'approcherait pas la moitié du total. L'attitude des autres formations laissait peu d'illusion sur les chances éventuelles d'un gouvernement minoritaire péquiste ou d'une coalition dont le P.Q. constituerait le principal partenaire. Le scrutin majoritaire, en revanche, lui permettrait de transformer une éventuelle pluralité des suffrages en une solide majorité parlementaire.⁵⁹

L'attitude du parti sur la réforme du mode de scrutin depuis 1970 s'est ressentie du conflit entre ces deux écoles. Les proportionnalistes eurent le haut du pavé au début de la période. Peu à peu cependant, l'intérêt pour une telle réforme semble avoir diminué au sein du parti, au moment où l'évolution des forces politiques confirmait la déconfiture de l'Union nationale et l'accession du P.Q. au rang d'opposition officielle. En 1971, le parti avait vu sa position en la matière contredite avec éclat et talent par un expert — le professeur Jean Meynaud — pourtant invité à la suggestion du P.Q. lui-même ! Par ailleurs, en réformant avec célérité la carte électorale, le Parti libéral coupait partiellement l'herbe sous le pied du Parti québécois sur le plan de la réforme électorale en supprimant un des abus les plus voyants du régime. Bien que l'élection de 1973 ait par la suite occasionné les inégalités de représentation les plus considérables de l'histoire du Québec, le Parti québécois insista à peine sur le sujet.

59. Voir : Daniel LATOUCHE, « Le Parti québécois à la recherche du pouvoir », dans : R. PELLETIER (dir.), *Partis politiques au Québec*, Montréal, HMH, 1975 : 123-129.

Le nouveau ministre de la réforme électorale était lui-même convaincu de la nécessité de donner suite sur ce point aux engagements contenus dans le programme du parti. Mais le dossier du mode de scrutin ne fut abordé que lorsque furent réalisées ou largement entamées les réformes concernant le financement des partis, le référendum et la démocratie municipale. Le message inaugural du 21 février 1978 glissa une note vague à souhait : « La commission permanente nous présentera bientôt son projet de refonte des circonscriptions, ce qui nous amènera inévitablement à nous *pencher* en même temps sur l'*opportunité* de la réforme souvent évoquée de notre mode de scrutin. »⁶⁰

L'affaire s'engageait mal puisque deux mois plus tard le Conseil des ministres rejetait l'introduction d'un élément de proportionnelle au niveau municipal. Un mémoire fut présenté au Conseil des ministres pour poser le problème au niveau provincial et alimenter la réflexion à ce sujet. Après l'acceptation de principe de ce premier mémoire, le ministre Burns proposa des solutions de rechange au système en vigueur. Puis tout s'écroula. Le ministre révélait en novembre qu'il avait de la difficulté à convaincre ses collègues. Des ministres mettaient publiquement en doute l'opportunité d'une telle réforme. L'aile « réaliste » du Cabinet passait en revue le projet. Une réunion pré-sessionnelle du Conseil des ministres en février 1979 scella l'échec du ministre : les correctifs suggérés par le P.Q. quand il était dans l'opposition soulevaient des doutes quant à leur efficacité pratique. Un sondage révélait que la population était pour le moins tiède à l'égard d'une telle réforme. Tout au plus le ministre Burns était-il autorisé à publier un Livre vert destiné à susciter un débat public sur le sujet. Le document parut le 24 avril 1979. L'évolution politique l'avait voué aux tablettes avant même qu'il ne fût écrit. La tournée d'animation que devait entreprendre Robert Burns fut annulée. En tenant le public au courant de ses démarches, le ministre avait rendu ses échecs plus éclatants. Il n'y survécut pas et démissionna en août.

Document de réflexion plutôt qu'énoncé d'une politique gouvernementale, le Livre vert sur la réforme du mode de scrutin dresse un bilan critique du système en vigueur et formule trois options :

— *Une représentation proportionnelle régionale.* L'Assemblée compterait 121 députés élus dans 28 circonscriptions régionales comptant de trois à cinq sièges. Les électeurs voteraient pour une liste présentée par les différents partis. La distribution des sièges dans chaque circonscription se ferait suivant la technique Imperiali, en vigueur aux élections municipales belges : les voix recueillies par chaque liste seraient divisées successivement par 1, 1.5, 2, 2.5, etc. et les sièges seraient attribués en fonction des quotients les plus élevés. Il s'agissait d'une réédition de la formule inventée en 1971 par Vincent Lemieux et Jean Crête.

60. *Débats de l'Assemblée nationale*, 21 février 1978, p. 6. Les soulignés sont de nous.

— *Un système mixte « indépendant »* ($2/3-1/3$). Cette fois-ci, l'Assemblée compterait 159 députés : 110 seraient élus au scrutin majoritaire dans autant de circonscriptions ; 49 sièges, distribués entre 13 régions, seraient pourvus à la représentation proportionnelle selon la méthode d'Hondt, sur la base de listes bloquées. Les électeurs voteraient pour le candidat de leur circonscription et pour une des listes régionales. Cette superposition avait déjà été suggérée dans presque toutes ses modalités en 1969 par le professeur Denis Laforte.

— Une adaptation québécoise du *système mixte allemand* ($1/2-1/2$) complétait l'éventail. Aux 110 députés élus au scrutin majoritaire dans autant de circonscriptions s'ajouterait un nombre égal de députés élus dans 28 circonscriptions régionales comptant entre six et dix sièges. Le bulletin de vote serait le même que pour la formule précédente. Toutefois, comme au *Bundestag* ouest-allemand, la deuxième série de sièges serait répartie de façon à compenser les inégalités de représentation engendrées par le scrutin majoritaire et à produire une répartition globale des sièges proportionnelle aux suffrages obtenus par chaque parti. Seule réserve, elle aussi importée d'Allemagne : les partis ayant recueilli moins de 5% du vote dans la province ou n'ayant fait élire aucun député dans une circonscription seraient exclus lors du calcul.

Aucune de ces options n'a provoqué d'enthousiasme. Les deux dernières entraîneraient une hausse considérable du nombre total de députés, alors que la première briserait un cadre territorial traditionnel, celui des « comtés » (dont rien n'indique que les électeurs soient bien insatisfaits), pour le remplacer par des régions parfois énormes : la région de la Côte-Nord s'étendrait, par exemple, de Château-Richer à Blanc-Sablon, celle du Nord-Ouest, de Aylmer à LaSarre.

Ainsi, l'action du gouvernement Lévesque, pendant son premier mandat, sur le dossier du mode de scrutin semble-t-elle, ironiquement, résumée très exactement par un passage du Livre vert : « de vaines promesses ne menant qu'à des études stériles vouées à l'avance à s'empoussiérer sur des tablettes ». ⁶¹ Les conséquences de cet état de choses sont bien plus importantes qu'il n'y paraît. On prend généralement pour acquis que le scrutin majoritaire, s'il pénalise durement les tiers-partis, traite au moins les grands partis de façon *symétrique*, sur-représentant celui des deux qui obtient le plus grand nombre de voix, quel qu'il soit. Des recherches récentes montrent que tel n'est pas toujours le cas. La concentration excessive des suffrages libéraux dans les circonscriptions anglophones entraîne pour ce parti un gaspillage de voix qui lui auraient été bien utiles ailleurs. En conséquence, des simulations indiquent que le Parti libéral obtient systématiquement moins de sièges que le P.Q. n'en obtiendrait avec le

61. Ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire, *Livre vert sur la réforme du mode de scrutin*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979, p. 11.

même nombre de suffrages. Par exemple, aux élections d'avril 1981, 49% des voix (contre 46% aux libéraux) ont procuré 80 sièges au P.Q. Un transfert uniforme de 3% des voix répercuté dans chaque circonscription inverse les positions (49% aux libéraux et 46% au P.Q.) mais ne donne que 55 sièges au parti appuyé par le plus grand nombre d'électeurs et en alloue 67 au P.Q. *Dans l'actuelle répartition géographique du vote, les libéraux paraissent condamnés à perdre toute élection où leur avance sur le P.Q. dans le suffrage populaire serait inférieure à 5% des voix.* Le « paradoxe parfait » de l'élection de 1966 se reproduirait à nouveau, non plus cette fois-ci à cause des inégalités de la carte électorale, mais bien à la suite d'un *gerrymander* ethnique involontaire.

On jugera comme on l'entend cette particularité de l'actuel système électoral québécois. La situation actuelle évoque deux coureurs en compétition dont l'un (le libéral) est contraint de courir avec des semelles de plomb. Rien n'empêchera le coureur ainsi lesté de gagner la course s'il fait un effort surhumain alors que son concurrent accumule les fautes. Mais, à toute hypothèse, les semelles de plomb constituent pour lui un handicap exclusif dont l'existence n'a rien à voir avec l'égalité des chances.⁶²

E) *La carte électorale*

Dans le domaine de la carte électorale, la réforme essentielle avait été réalisée bien avant l'arrivée du P.Q. au pouvoir. En 1970, la carte québécoise était l'une des plus inégalitaires du Canada, sinon du monde occidental.⁶³ Stimulé par le Parti québécois, le gouvernement Bourassa réalisa une refonte totale. Le privilège qui permettait aux députés d'environ dix-sept circonscriptions de bloquer une réforme de leurs limites ne satisfaisant pas la majorité d'entre eux fut aboli en décembre 1970. Une commission indépendante de trois membres, créée l'année précédente, soumit en mars 1972 un projet qui fut repris, avec quelques amendements, par une loi adoptée en décembre 1972, malgré l'obstruction pratiquée par l'Union nationale et le Ralliement créditiste.

62. Le gouvernement a rouvert le dossier à l'été 1981. Des documents de travail privilégiant la proportionnelle modérée ont été déposés en juin 1982. Le projet, favorisé par le Premier ministre, s'est toutefois heurté à l'opposition des parlementaires, de nombreux militants et observateurs. En décembre 1983, le Conseil national du Parti québécois et le nouveau chef libéral ont rejeté cette formule. La Commission de la représentation électorale, chargée en juin 1982 de tenir des audiences publiques à ce sujet, a fait rapport en mars 1983 et recommandé l'instauration d'un régime proportionnel.

63. Sur la carte électorale, voir : André BERNARD, *Les inégalités structurelles de représentation. La carte électorale du Québec : 1867-1967*, thèse de doctorat en science politique, Université de Montréal, 1969 ; Louis MASSICOTTE, « L'incidence des inégalités de la carte électorale depuis 1900 », *Recherches sociographiques*, XXIV, 2, 1983 : 155-170.

On saisira mieux l'ampleur de cette réforme historique à l'aide d'un indicateur simple obtenu en additionnant les électeurs des circonscriptions les moins peuplées jusqu'à concurrence de la majorité absolue des députés, et en calculant quel pourcentage de l'électorat total représentent ces électeurs. Cet indicateur⁶⁴ s'établissait à 25% en 1962 (le point le plus bas jamais atteint) et la réforme de 1965 ne l'avait haussé qu'à 32%. La refonte de 1972 le fit grimper d'un coup à 44%, soit le plus haut pourcentage au Canada. L'entrée en vigueur de cette carte coïncida symboliquement avec l'élimination de l'Union nationale de l'Assemblée.

Le gouvernement péquiste se retrouvait donc en 1976 devant une œuvre largement accomplie en cette matière. Diverses failles subsistaient cependant. En premier lieu, les mouvements démographiques avaient accentué les inégalités depuis 1972. Vingt-quatre circonscriptions dépassaient le maximum légal fixé à 40 000 électeurs et, compte non tenu du cas exceptionnel des Îles-de-la-Madeleine, les écarts de population allaient du simple au triple. De plus, on assistait à l'émergence d'un nouvel effet déformant pénalisant le Parti québécois au profit du P.L.Q. et de l'U.N. La population électorale moyenne des circonscriptions péquistes s'établissait en 1976 à 38 000, contre 29 000 et 35 000 respectivement pour les circonscriptions unionistes et libérales, et on pouvait affirmer, dès 1977,⁶⁵ qu'une carte plus égalitaire aurait vraisemblablement donné au parti ministériel trois sièges de plus, le nombre total de députés demeurant le même.

L'expérience avait mis en lumière d'autres carences du dispositif de refonte permanente mis sur pied en 1971. Ainsi, la Commission de réforme devait soumettre, si elle le jugeait nécessaire, un projet dans les dix-huit mois suivant chaque élection générale, mais aucun échéancier n'encadrait la suite des événements. Si le gouvernement tardait à présenter et à faire adopter une loi donnant effet aux recommandations de la Commission, comme ce fut d'ailleurs le cas en 1975-1976, la dissolution interrompait le processus et l'élection avait lieu dans le cadre de l'ancienne carte. Par ailleurs, le gouvernement demeurait entièrement libre vis-à-vis du rapport de la Commission et, pour peu qu'il détînt la majorité des sièges, pouvait en altérer les recommandations à sa guise. En toute justice, il faut dire qu'en 1972, le parti au pouvoir ne semble pas avoir abusé de sa position à cet égard. Enfin, si en pratique les parlementaires furent largement entendus en 1972, on ne saurait en dire autant du grand public, pour lequel la loi ne prévoyait aucun mode de consultation. La loi fédérale correspondante, elle, conférait depuis 1964 la décision finale aux commissions, tout en les obligeant à tenir des audiences publiques.

64. Appelé indice Dauer-Kelsay, ou encore majorité minimale.

65. Louis MASSICOTTE, « Que vaut la carte électorale ? », *Le Soleil*, 15 janvier 1977, p. B-2. Voir aussi *Le Devoir* du 8 août 1978.

L'action du nouveau gouvernement en cette matière fut retardée par la perspective d'un changement possible du mode de scrutin qui aurait affecté le nombre total de circonscriptions à découper. En attendant une initiative gouvernementale à ce sujet, la Commission permanente de la réforme des districts électoraux remit en février 1978 son cinquième rapport. Pour en arriver au découpage le plus égalitaire jamais proposé, l'organisme avait choisi, conformément à son mandat, de créer onze nouveaux sièges pour un total de 121 députés. La transposition des résultats de 1976 dans la carte proposée produisait 83 sièges péquistes — contre 71 sous l'ancienne carte — ce qui constituait une conséquence prévisible de la réduction des disparités entre la population des circonscriptions. Le rapport fit néanmoins contre lui l'unanimité des partis, pour de multiples raisons. En particulier, on a reproché à la commission, composée de trois juristes, de n'avoir pas suffisamment pris en considération les critères socio-économiques.

Ce n'est qu'en 1979, au moment où s'estompait la perspective d'une réforme du mode de scrutin, que le gouvernement québécois s'attaqua sérieusement à ce dossier. En juin, peu avant son retrait de la politique, le ministre Burns déposa un projet de loi créant une nouvelle Commission de la représentation électorale du Québec, composée de trois membres nommés par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers. Le nouvel organisme, désormais bien distinct du Bureau du Directeur général des élections, était enjoint de tenir des audiences publiques et se voyait remettre le dernier mot dans l'opération de refonte de la carte. La crainte d'une éventuelle obstruction systématique à l'Assemblée, comme on en avait été témoin en décembre 1972, paraît avoir justifié cette dernière innovation.⁶⁶

La nouvelle loi fut adoptée en décembre, soit deux ans avant l'expiration du mandat de la 31^e législature et Jean-Luc Lemieux fut aussitôt nommé Directeur général de la représentation. Une élection anticipée étant possible à l'automne 1980, la nouvelle Commission dut travailler très vite. Elle tint des auditions publiques en février 1980 sur la base du cinquième rapport de l'ancienne Commission, remit le 24 mars un rapport préliminaire et arrêta de façon définitive la liste des circonscriptions le 30 avril. La nouvelle délimitation recueillit l'entier appui des acteurs concernés, ce qui, vu les circonstances, ne constituait pas un mince mérite.

Bien qu'elle n'ait laissé intactes que 24 des 110 anciennes circonscriptions, la refonte de 1980 n'a déplacé qu'environ 16% des électeurs. Douze nouvelles circonscriptions ont été créées, la plupart dans les régions suburbaines, portant à 122 le nombre total de sièges à l'Assemblée nationale. L'indice de majorité minimale que nous avons utilisé plus haut s'établissait à 45%, contre 42% en

66. Sur cette loi, voir : Vincent LEMIEUX, « L'analyse structurale des lois », *Revue canadienne de science politique*, XV, 1, mars 1982 : 67-84.

1976. Mis à part le cas spécial des Îles-de-la-Madeleine, désormais pérennisé par la loi, les écarts allaient de 24 335 (Richmond) à 45 662 (Lévis). La transposition des résultats de 1976 dans le nouveau découpage, effectuée par le soussigné, donnait 81 sièges au P.Q. contre 71 dans l'ancienne carte.⁶⁷

Au scrutin d'avril 1981, on comptait en moyenne 36 590 électeurs dans les quatre-vingts sièges péquistes, contre 35 283 dans les quarante-deux circonscriptions libérales. Les incidences partisans du découpage électoral ont donc été presque nulles. En conséquence, les inégalités de représentation issues du dernier scrutin doivent être attribuées à l'effet mécanique du scrutin majoritaire et à l'effet déformant produit par la concentration excessive des suffrages libéraux. Ces deux facteurs ont joué à l'avantage du parti ministériel.

À l'actif de la Commission, on notera qu'elle s'est montrée particulièrement dynamique dans l'application de son mandat de recherche. On lui doit notamment des *Dossiers socio-économiques* sur les circonscriptions qu'elle a délimitées. Tout en fournissant aux partis, aux citoyens et aux chercheurs d'utiles données, ces volumineux documents témoignent du souci de la Commission de faire progresser la connaissance du territoire québécois. Elle a aussi délimité, conformément à son mandat, des « secteurs électoraux » dont l'utilité ne paraît pas évidente à tous.

La Commission a présenté, le 1^{er} avril 1983, une proposition de délimitation des circonscriptions électorales. Entre-temps, une modification législative avait porté le nombre moyen d'électeurs par circonscription de 34 000 à 36 000, les écarts permis allant de 27 000 à 45 000 ($\pm 25\%$ de la moyenne).⁶⁸ Le nombre des circonscriptions demeurerait le même et des ajustements seraient apportés à seulement vingt-sept d'entre elles. Seize de ces modifications n'impliqueraient aucun électeur. Le degré d'égalité numérique des collèges électoraux demeurerait très élevé. Deux mois plus tard, une loi spéciale a cependant reporté au 13 avril 1985 l'échéance du délai prévu pour la consultation des députés, des citoyens et des organismes sur ce rapport.⁶⁹ La possibilité d'une réforme du mode de scrutin rend incertain le sort de ce rapport.

F) *L'administration électorale*

Les structures administratives chargées de la gestion du système électoral retiennent rarement l'attention des observateurs. À tort, car la compétence et

67. Louis MASSICOTTE, « La nouvelle carte électorale favorise le Parti québécois », *Le Soleil*, 14 juin 1980, p. B-2. Les résultats par circonscription ont été publiés dans : A. BERNARD et B. DESCÔTEAUX, *Québec : élections 1981*, Montréal, HMH, 1981 : 205-209.

68. L.Q. 1982, c. 54, a. 56.

69. L.Q. 1983, c. 36.

l'impartialité des administrateurs — ou leurs contraires — conditionnent pour une bonne part le succès d'une réforme électorale et la crédibilité de la législation qui en résulte.

Au moment de la prise du pouvoir par le Parti québécois en 1976, l'administration électorale se caractérisait par sa politisation, sa simplicité et sa décentralisation. La conduite des opérations électorales au niveau des circonscriptions relevait de présidents d'élection nommés par le gouvernement pour des motifs largement partisans et révocables à volonté. La coordination était assurée au niveau central par un Président général des élections, appelé jusqu'en 1945 le Greffier de la couronne en chancellerie. Autrefois nommé et révoqué par simple arrêté ministériel, cet officier public était, depuis 1963, nommé par résolution de l'Assemblée nationale ne nécessitant pas une majorité qualifiée et exerçait sa tâche de façon impartiale. À ses tâches traditionnelles de supervision des opérations électorales s'étaient ajoutés, au fil des ans, le contrôle des dépenses électorales (1963), l'organisation des recensements électoraux annuels (1972) et le versement d'une subvention annuelle aux partis politiques (1975). Depuis 1972, le Président général des élections assumait de droit la présidence de la Commission permanente de la réforme des districts électoraux, où il siégeait à côté de deux membres à temps partiel. En 1976, les effectifs de ces deux organismes étroitement liés s'élevaient à une soixantaine de personnes.

Le gouvernement Lévesque procéda en ce domaine à un bouleversement complet, rendu nécessaire par l'optique particulière du ministre Robert Burns. Le ministre était tout d'abord décidé à créer de nouvelles tâches administratives : contrôle des contributions, information du public, démocratie municipale, mécanismes référendaires. Il était surtout décidé à spécialiser au maximum les organes administratifs, de façon à ce que chacun d'entre eux correspondît à un secteur bien précis. Enfin, il manifestait une certaine indifférence aux conséquences budgétaires de ces réformes, balayant les critiques en déclarant que « la démocratie n'a pas de prix ». ⁷⁰ Si une telle formule paraît naïve au moment où toutes les sociétés occidentales découvrent que la santé ou l'éducation ont bel et bien un prix, elle se comprend mieux dans un contexte économique de relative facilité, où tout paraissait possible tant la croissance des revenus des particuliers — et de l'État surtout — semblait aller de soi.

En trois ans, le visage de l'administration électorale québécoise fut totalement bouleversé. En 1977 était créée la fonction de Directeur général du financement des partis politiques chargé, sous la surveillance d'un Conseil consultatif composé de représentants des partis, du contrôle des contributions politiques et des dépenses électorales et du paiement de l'allocation annuelle aux partis. L'allégeance partisane bien connue du nouveau directeur contraignit

70. *Débats de l'Assemblée nationale (commissions)*, 30 mars 1979, p. B-1291.

le gouvernement à lui donner deux adjoints suggérés par les partis d'opposition. Bien que la création de ce nouvel organisme ait eu pour effet de délester de certaines tâches le Président général des élections, celui-ci — désormais appelé Directeur général des élections — se voyait concéder en 1979 des crédits et un personnel accrus ainsi que des fonctions nouvelles, comme l'information du public. Enfin, l'organisme chargé de la refonte périodique de la carte électorale, rebaptisé Commission de la représentation, s'émancipait du Directeur des élections, sous l'égide d'un Directeur général de la représentation. Si les ardeurs du ministre Burns n'avaient été modérées par ses collègues, il y aurait eu en plus un directeur général du registre des électeurs, un directeur général des consultations populaires et un « office des électeurs » chargé de coordonner tous ces organismes.⁷¹ En 1982, le secrétaire à la réforme électorale sentait le besoin d'affirmer que ces réformes n'avaient pas été faites pour le plaisir de fabriquer des lois ou d'instituer des directeurs généraux. Pour plusieurs observateurs, cette précision n'était pas superflue.

Les principaux problèmes causés par les nouvelles structures tenaient aux coûts et à la cohésion du système. Les relations d'un des directeurs avec ses homologues sont bientôt devenues aussi difficiles que ses relations avec l'opposition officielle. D'autre part, les dépenses et les effectifs des trois organismes ont grimpé à un niveau relativement élevé par rapport aux organismes semblables à l'extérieur du Québec. Les nouvelles lois, par leur nature, nécessitaient à l'évidence des ressources supérieures. Tout était question néanmoins de mesure et de proportion.

Dotés d'une bonne marge d'autonomie budgétaire (les sommes nécessaires à l'administration de ces lois étaient puisées à même le fonds consolidé du revenu), mis à l'abri des pressions gouvernementales par le mode de nomination et de destitution de leurs dirigeants, non astreints dans certains cas aux contrôles habituels de la Fonction publique, les trois organismes auraient pu voguer au même rythme pendant plusieurs années encore. Mais la récession sévère qui a frappé le Québec à compter de l'automne 1981 a remis tout en question. Le tarissement des rentrées fiscales contraignait le gouvernement québécois à une évaluation plus rigoureuse de ses capacités réelles. Il est vite apparu qu'au fil des ans et dans plusieurs domaines, l'État québécois avait vécu au-dessus des moyens de la société qu'il gouvernait. On a ainsi vu le paradoxe d'un gouvernement plus indépendantiste que jamais s'acharnant à convaincre ses interlocuteurs syndicaux du caractère excessivement favorable de leurs conditions de travail en utilisant l'Ontario ou le gouvernement fédéral comme points de référence.

Dans ce contexte, un « Comité technique d'évaluation des institutions et organismes reliés à l'administration des lois électorales » était formé par le

71. *Le Devoir*, 23 juin 1977; *Le Soleil*, 3 mars 1979.

Conseil exécutif en juin 1982 et remettait son rapport au ministre responsable le 15 septembre suivant. Il y révélait que les dépenses de l'administration électorale québécoise, pour les six exercices financiers allant du 1^{er} avril 1976 au 31 mars 1982, s'étaient élevées à plus de cent cinquante millions, soit une somme plus élevée que les dépenses du Directeur général des élections du Canada durant la même période, avec quatre fois plus d'administrés et un territoire plus vaste à couvrir. L'écart était encore plus prononcé au chapitre des frais d'administration proprement dits, soit \$42 millions à Québec et \$8.5 millions au niveau fédéral. Au 31 mars 1982, les trois organismes québécois comptaient un personnel cinq fois plus nombreux que celui du Directeur général des élections du Canada.

Dévoilés par le Directeur du financement le 9 novembre 1982, ces chiffres provoquèrent des réactions vives chez les commentateurs. « En période d'austérité, il saute aux yeux qu'une telle orgie de dépenses est inacceptable. » (Marcel PÉPIN, *Le Soleil*, 22 novembre.) « D'un coup sec l'on est passé de l'ère de la charrette à foin folklorique à celle de la limousine rutilante, chromée. Au moment où le gouvernement se plaint avec raison de sa pénurie et de la rareté de ses ressources pour faire face à la crise, il y a là un style de nouveau riche pénible à constater. » (Gilles LESAGE, *Le Devoir*, 20 novembre.) « Un monstre administratif. » (*La Presse*, 11 novembre.)

La réaction du gouvernement fut immédiate. Le ministre responsable de la réforme électorale annonçait le 16 novembre à l'Assemblée nationale que les trois organismes seraient regroupés en un seul. Le projet de loi 96 (L.Q. 1982, c. 54) sur l'intégration de l'administration du système électoral, déposé le 25 novembre, fusionnait effectivement les trois organismes sous l'égide de l'un d'entre eux. Plus précisément, le Bureau du financement des partis politiques était décapité et passait sous la coupe du Directeur général des élections. L'accessoire suivait le principal, ainsi que l'avait réclamé le Directeur des élections, qui assumait par ailleurs la présidence de la Commission de la représentation.⁷² Enfin, la juridiction du Conseil consultatif du financement des partis politiques était étendue à l'ensemble de la législation électorale. Rapidement entérinée par l'Assemblée nationale, la fusion se réalisait le 1^{er} janvier 1983, sans s'accompagner du dégraissage « sauvage » réclamé *in extremis* par un des directeurs généraux déchus, et qui aurait entraîné le départ de quatre employés sur cinq. En vertu du nouveau régime, le Directeur général des élections prépare chaque année ses prévisions budgétaires. Ces prévisions, remises au Président de l'Assemblée nationale avant le 1^{er} avril, sont étudiées par une commission parlementaire lors d'un débat télévisé, et doivent être approuvées par elle.

*

* *

72. On revenait ainsi *grosso modo* au schéma administratif d'avant 1976. En cette matière, la réforme électorale fut une révolution... au sens astronomique du terme !

Le Canada est dans l'ensemble un pays peu enclin aux changements institutionnels formels, non seulement à cause des valeurs conservatrices de ses fondateurs mais surtout parce qu'il n'a connu ni révolution ni défaite militaire depuis 1867. La dualité fondamentale du pays et les régionalismes, tout en engendrant des pressions en faveur de changements fondamentaux, rendent très difficile l'adoption de ceux-ci à cause de l'extraordinaire diversité des intérêts en cause. Que des questions somme toute formelles, comme le rapatriement et la recherche d'une procédure de modification constitutionnelle, aient mis plus d'un demi-siècle à trouver une solution encore jugée bien insatisfaisante par plusieurs en dit long sur le conservatisme foncier des Canadiens en matière institutionnelle. Précisons, pour faire bonne mesure, que la rareté des changements *formels* s'est accompagnée d'évolutions importantes dans la pratique par le biais des conventions et de l'interprétation judiciaire.

Dernière province à accorder le droit de vote aux femmes et à abolir sa Chambre haute, alors que l'arriération de ses mœurs électorales était devenue proverbiale, le Québec s'était distingué, jusqu'en 1960, par un conservatisme encore plus marqué. La Révolution tranquille a inversé la position relative du Québec à cet égard, comme à bien d'autres. La législation sur les dépenses électorales en 1963, la nouvelle carte, le recensement électoral annuel et le nouveau Règlement de l'Assemblée en 1972, l'octroi d'une subvention directe aux partis politiques en 1975, avaient déjà placé le Québec à l'avant-garde. Les réformes réalisées après 1976 ont accentué cette tendance. Au moment où ces lignes sont écrites, le Québec est le seul gouvernement au Canada à interdire les contributions corporatives, à réglementer en profondeur les contributions et les dépenses électorales au niveau municipal, et à maintenir une loi-cadre permettant la tenue de référendums.

Les artisans de la réforme électorale ont mené leur œuvre animés d'un mépris souverain, pas toujours dissimulé, et pas toujours justifié non plus, pour le cadre institutionnel dont ils héritaient. Ils ont fait table rase de la législation en vigueur. Des textes antérieurs à 1976, il ne subsiste guère aujourd'hui que les dispositions relatives aux listes et aux dépenses électorales. Le droit électoral a été presque entièrement réécrit au fil des quelque vingt lois adoptées en ce domaine depuis 1976. L'essentiel de cette besogne fut réalisé de 1976 à 1979. Les années suivantes ont été plutôt consacrées à réformer les réformes réalisées, notamment à rectifier des erreurs constatées à l'expérience, surtout dans le domaine administratif. On a aussi tenté, jusqu'ici en vain, de couronner l'entreprise par son terme logique, un nouveau mode de scrutin.

Impressionnante lorsque jugée à l'échelle du possible, la réforme apparaît sous un jour moins favorable lorsque la médiocrité de certains des résultats obtenus est mise en regard des espoirs parfois déraisonnables au nom desquels cette réforme fut réalisée. Qu'on en juge.

1. On avait voulu produire une législation électorale qui fût « un droit d'électeurs et non un droit d'avocats et de politiciens ». — En 1984, ce droit tient pour l'essentiel en pas moins de onze textes dont l'interprétation occupe à plein temps un service du contentieux de sept personnes. Fin 1982, le directeur du financement dénonçait lui-même « l'écheveau » des lois sur les élections, et leur refonte en un « Code électoral », annoncée dès 1977, se fait toujours attendre. Rien ne permet d'espérer que ce texte ne soit ce qu'il est partout au monde, c'est-à-dire plus ou moins la « chose » des techniciens des élections et des hommes politiques.

2. La loi régissant le financement des partis devait mettre fin aux insinuations de malhonnêteté à l'endroit des politiciens et à l'écoute privilégiée que ceux-ci accordaient aux milieux d'affaires. — Le gouvernement actuel a pourtant dû se défendre, comme son prédécesseur, d'accusations de malversations concernant la Société d'habitation du Québec ou le règlement hors cour des poursuites intentées contre les syndicats responsables du saccage des installations de la Baie James. Il a privilégié explicitement l'entreprise privée comme outil du développement économique du Québec. Plus que jamais il est à l'écoute des milieux d'affaires, surtout depuis qu'il s'est avisé de l'émergence au sein de ces derniers d'une « garde montante » francophone. Et son indépendance financière à l'égard des compagnies ne l'a pas empêché de frapper bien plus durement qu'eux les syndiqués du secteur public en 1982-1983, les circonstances ne lui laissant d'ailleurs guère le choix.

3. La limitation des dépenses électorales et référendaires était censée permettre la tenue de scrutins irréprochables dont nul ne pourrait mettre en cause la légitimité en invoquant la disparité des ressources financières à la disposition des partis ou options. — Le référendum de 1980 s'est pourtant déroulé sous le signe d'une inégalité financière absolue, l'un des deux camps dépensant au moins trois fois plus que l'autre, bien qu'on ne puisse affirmer avec certitude que le résultat final soit attribuable à ce seul facteur. Les rigoureux mécanismes de contrôle prévus par la loi ont été balayés comme des fétus de paille. Aucune réflexion sérieuse ne s'était faite sur les implications éthiques du développement d'une publicité gouvernementale politisée, que certains qualifient déjà de « cancer », reprenant ainsi sans le savoir une formule appliquée jadis par René Lévesque aux caisses électorales occultes. Ce domaine ne connaît pour le moment d'autre loi que celle du plus riche.

4. La réforme devait rationaliser l'administration et permettre de réaliser des économies dans certains domaines. — Les coûts d'administration du système électoral ont continué de grimper en flèche après 1976 et la multiplication des structures a fini par être dénoncée par ceux-là mêmes qui y évoluaient, avant que l'on ne se décide à revenir en arrière. Réclamée au nom des économies qu'elle permettrait, la liste électorale informatisée entraîna des coûts de \$4.5 millions avant qu'on n'abandonne cette voie.

5. La réforme devait renforcer la crédibilité du gouvernement québécois et l'aider à obtenir de la population le mandat décisif lui permettant de proclamer l'indépendance. — Bien accueillies par la population et non encore remises en cause pour l'essentiel, ces réformes n'ont empêché ni la cote de popularité du gouvernement péquiste de tomber très bas, ni les Québécois de lui refuser de franchir l'étape qui leur était proposée.

6. Enfin, la réforme devait faire du Québec une société-modèle sur le plan démocratique. — Malgré les indéniables progrès réalisés, aucun correctif n'a été apporté au mode de scrutin, ce qui signifie notamment qu'un parti peut toujours gagner l'élection malgré un déficit de 5% des voix par rapport à un parti adverse dans le suffrage populaire. Et quelle image retiendra l'esprit public de la démocratie québécoise des dernières années? Celle d'un Directeur général dévoilant les sources de financement des partis ou celle, autrement plus frappante, d'un député disparaissant presque derrière la montagne de décrets (« annexés » à la loi 105) empilés sur son pupitre, décrets que l'Assemblée dut avaliser à la vapeur, tous règlements suspendus, en moins de trois jours?

Que conclure? Faut-il insister sur la pertinence de plusieurs des réformes introduites ou sur les erreurs révélées par l'expérience et les réformes avortées? Question vaine. Celui qui promet la lune s'expose à se voir rappeler, après quelques années, le fossé qui sépare ses promesses de ses réalisations. À bon droit peut-on lui reprocher sa désinvolture en face d'un ordre ancien qui n'était pas toujours méprisable. Imparfaites dans l'ordre du souhaitable, encore appelées à de nouveaux perfectionnements dans l'avenir, les institutions politiques et la législation électorale du Québec n'en demeurent pas moins, à l'échelle canadienne, nord-américaine et mondiale, une approximation remarquable de l'idéal démocratique. Une société où les mécanismes parlementaires sont presque bi-centenaires, où des gouvernements majoritaires se soumettent à des intervalles réguliers, depuis plus d'un siècle, au verdict d'un corps électoral sensiblement élargi, où les institutions ont évolué dans le sens d'une démocratisation constante, où le droit électoral connaît des perfectionnements continus, n'a pas à rougir d'un cadre institutionnel qu'elle a pu faire évoluer conformément à son génie propre. Cette réalité, fondamentale dans un siècle et dans un univers où la démocratie libérale constitue l'exception, et la dictature personnelle ou totalitaire, la règle, certains se refusent encore obstinément à en prendre acte. Telle est peut-être, aujourd'hui encore, la faille majeure de la démocratie québécoise.

Louis MASSICOTTE

*Service de recherche,
Bibliothèque du Parlement, Ottawa.*