

Étude n° 4

LES DROITS POLITIQUES, OU LA NÉCESSITÉ DE DÉMOCRATISER LA DÉMOCRATIE

François Fournier, Ph.D. (sociologie), M.A. (science politique)

L'auteur s'exprime à titre personnel

TABLE DES MATIÈRES

LES DROITS POLITIQUES, OU LA NÉCESSITÉ DE DÉMOCRATISER LA DÉMOCRATIE.....	205
1 LES DROITS POLITIQUES ET LA COMMISSION.....	206
1.1 Le droit de vote	206
1.2 Le droit d'être candidat	209
1.3 Le processus électoral et démocratique	209
2 L'EXERCICE PAR LES QUÉBÉCOIS DE LEURS DROITS POLITIQUES.....	212
2.1 L'exercice du droit de vote	212
2.2 Éligibilité et représentation politique	214
2.3 L'exercice du droit de pétition	216
3 DÉMOCRATIE ET DROITS POLITIQUES : LES DÉBATS ET LES DÉFIS	217
3.1 Une démocratie où les élus ont un plus grand pouvoir d'agir	218
3.2 Une démocratie plus représentative des courants d'opinion et des groupes sociaux	219
3.3 Développer une démocratie plus participative et plus proche des citoyens.....	220

LES DROITS POLITIQUES, OU LA NÉCESSITÉ DE DÉMOCRATISER LA DÉMOCRATIE*

Héritage des déclarations révolutionnaires des droits du 18^e siècle, les droits politiques garantissent aux citoyens une participation au processus politique et à l'exercice, direct ou indirect, du pouvoir politique. Selon la tradition et l'histoire de chaque État, les droits politiques sont l'objet de formulations constitutionnelles variables. Dans la Charte québécoise, le chapitre sur les droits politiques vient immédiatement après ceux consacrés aux libertés et droits fondamentaux et au droit à l'égalité. La Charte ne consacre explicitement que trois droits politiques : le droit de pétition (article 21), ainsi que le droit de voter et celui d'être candidat (article 22).

Les droits politiques sont un domaine-carrefour, qui illustre de façon éloquente l'interdépendance des droits et libertés de la personne. L'exercice effectif des droits politiques suppose en effet, non seulement la jouissance des libertés fondamentales (d'opinion et d'expression, en particulier) mais aussi l'exercice du droit à l'égalité (sans discrimination fondée, par exemple, sur la condition sociale) et celui des droits économiques et sociaux (notamment, le droit à l'éducation et le droit à l'information). L'évolution des droits politiques au Québec depuis vingt-cinq ans témoigne éloquemment de cette interdépendance.

Dans ce chapitre, nous ferons d'abord ressortir la contribution de la Charte québécoise et de la Commission à l'avancement des droits politiques. Nous brosserons ensuite un portrait de l'exercice concret des droits politiques au Québec, tant sous l'angle de l'exercice du droit de vote et de candidature que sous l'angle du droit de pétition. Nous terminerons en faisant état des débats et défis actuels relatifs à l'avenir de la démocratie québécoise.

* L'essentiel de ce texte fut réalisé en l'an 2000, bien avant que le gouvernement du Québec ne lance une réflexion sur les institutions et les modes de fonctionnement de la démocratie québécoise, réflexion qui a culminé avec les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques au début de 2003.

1 LES DROITS POLITIQUES ET LA COMMISSION

Depuis l'entrée en vigueur de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a formulé aux gouvernements, sous forme de commentaires ou de mémoires, plusieurs recommandations relatives au respect des libertés et droits fondamentaux dans la législation électorale ou référendaire¹. Comme nous le verrons maintenant, l'Assemblée nationale s'est souvent montrée sensible aux recommandations ou suggestions faites par la Commission.

1.1 Le droit de vote

La plupart des interventions publiques de la Commission menées sur la base de l'article 22 ont porté sur des dispositions législatives restreignant de manière excessive le droit de vote.

La Commission a ainsi souhaité que l'on facilite le droit de vote pour *certaines catégories de personnes*. En particulier, la Commission a défendu avec constance et persistance, au fil des années, l'exercice du droit de vote des personnes souffrant d'un *handicap*. Au cours des années 1980, la Commission a notamment demandé des modifications à la *Loi électorale*², de manière à l'élargir à une plus large portion de la population aux prises avec un handicap mental. Les personnes interdites, en cure fermée ou sous la juridiction du Curateur public étaient alors déclarées ne pas avoir la qualité d'électeur. Or, la notion de « personne légalement habilitée et

¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires préliminaires au sujet du Projet de loi n° 2 (Loi régissant le financement des partis politiques)* (1977); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Quelques commentaires sur le Projet de loi n° 92 (Loi sur la consultation populaire)* (1978); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *La définition des dépenses électorales dans la Loi régissant le financement des partis politiques et les libertés d'opinion et d'expression* (1983); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement et des équipements sur le Projet de loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (1986); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire à la Commission parlementaire des Institutions sur la révision de la Loi électorale* (1988); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire à la Commission des Institutions concernant des propositions d'amendements à la Loi électorale* (1986); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des Institutions sur les suites du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Libman* (1998).

² *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3.

qualifiée », que l'on retrouve à l'article 22, ne permet pas l'exclusion fondée sur l'un des motifs énumérés à l'article 10 (droit à l'égalité), notamment ici sur la base du handicap. Aussi, soutenait la Commission, certaines personnes en cure fermée ou sous la juridiction du Curateur public, mais capables de comprendre la portée de leurs actes, devaient-elles pouvoir exercer leur droit de vote. La Commission suggéra que la *Loi électorale* accorde le droit de vote aux personnes qui n'ont pas été déclarées incapables de voter par un tribunal. Depuis 1989, toute personne qui n'est pas en curatelle (c'est-à-dire, inapte à prendre soin d'elle-même et à administrer ses biens de façon totale et permanente) possède la qualité d'électeur.

Dans d'autres dossiers toujours reliés au handicap, la Commission suggérera l'adoption de moyens adéquats pour favoriser l'exercice du droit de vote par les personnes handicapées qui ne peuvent se présenter en personne à un bureau de scrutin (1988) ou par des personnes qui, à cause de problèmes de santé, sont hébergées hors de leur domicile dans des lieux qui ne font pas partie du réseau des affaires sociales (1996). En 1996, elle défendra aussi l'idée que les personnes handicapées visuelles puissent être accompagnées à leur bureau de votation, non par un responsable du scrutin, mais par leur conjoint ou un parent, ce qui est nettement plus respectueux de leur dignité. Cette possibilité est maintenant reconnue par la loi depuis 1998.

La Commission est également intervenue sur les modalités d'exercice du droit de vote des *détenus*. En 1978, la Commission dénonçait l'illogisme et la déficience de la *Loi électorale* qui, tout en reconnaissant le droit de vote aux prévenus et à certains détenus, ne prévoyait aucun mécanisme concret leur permettant de l'exercer. La Commission recommanda, avec succès, que la *Loi électorale* prévoie un mécanisme permettant aux personnes emprisonnées d'exercer leur droit de vote. Au milieu des années 1980, la Commission dû intervenir sur la même question lorsque le *Projet de loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* fut déposé.

En 1994, le Québec était l'une des premières sociétés occidentales à vouloir adopter une *liste électorale permanente*. La Commission se montra favorable à une telle initiative, susceptible entre autres de rejoindre davantage d'électeurs potentiels et, donc, de favoriser l'exercice du droit de vote. Le mécanisme prévu pour la constitution initiale de cette liste était le recours aux

fichiers de la Régie de l'assurance-maladie. La Commission, le Protecteur du citoyen et la Commission d'accès à l'information s'opposèrent toutefois à ce que le même mécanisme soit mis en œuvre pour *les mises à jour* subséquentes de la liste électorale, ce qui aurait contredit de façon permanente le droit au respect de la vie privée et les règles sur les renseignements personnels. Dénonçant « la tendance à l'effet que la protection de la vie privée soit sacrifiée de plus en plus souvent sur l'autel de l'efficacité administrative », la Commission recommanda, puisque le vote est un droit et non une obligation, que la responsabilité de cette mise à jour soit laissée à l'électeur lui-même, un procédé jugé suffisant pour tenir à jour cette liste.

Deux ans plus tard, en 1996, toujours au nom du respect de la vie privée, la Commission appuiera une proposition du Directeur général des élections du Québec concernant la nécessité de maintenir la confidentialité de la liste électorale, afin que celle-ci ne puisse être utilisée par aucun autre organisme, ministère ou corps policier sans le consentement de la personne concernée.

En 1999, enfin, la Commission fut invitée à se prononcer sur le Projet de loi n° 1, *Loi concernant l'obligation pour l'électeur de s'identifier au moment du vote*, qui envisageait l'identification obligatoire de l'électeur lors d'une élection provinciale, municipale ou scolaire. Cette loi visait à contrer les usurpations d'identité lors d'un scrutin et comptait mieux assurer l'intégrité du processus électoral. Dans sa version initiale, le projet de loi prévoyait un nombre trop restreint de documents admissibles aux fins de l'identification de l'électeur, ce qui était susceptible de constituer une contrainte importante à l'exercice du droit de vote. La Commission appuya un amendement dont les dispositions permettent à un électeur qui ne dispose d'aucun des documents d'identification prévus par la loi (passeport, permis de conduire, carte d'assurance-maladie) de s'identifier au moyen d'autres types de documents ou en demandant à une personne l'accompagnant de faire une déclaration assermentée.

1.2 Le droit d'être candidat

La Commission est intervenue à quelques reprises dans les années 1980 pour faire lever les obstacles législatifs restreignant le droit des fonctionnaires de se porter candidat aux élections municipales. À ce titre, la Commission examina en 1981 le Projet de loi n° 105, *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*. La Commission déplorait le fait qu'aucun fonctionnaire provincial non salarié n'avait le droit, en vertu de la législation, de se porter candidat aux élections municipales. Estimant que l'on devait s'assurer que la négation de l'exercice des droits politiques soit pleinement justifiée, la Commission suggéra plutôt que l'on identifie les postes de la fonction publique incompatibles avec l'exercice d'une fonction au sein du conseil d'une municipalité.

Quelques années plus tard, en 1986, la Commission est intervenue dans un cas très semblable, impliquant cette fois le Projet de loi n° 100, *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. Cette loi rendait inéligibles à un poste de membre du conseil de la municipalité tous les fonctionnaires et employés de la municipalité. Ici encore, la Commission évaluait qu'il était excessif d'imposer une règle universelle. Si elle jugeait raisonnable d'exclure de l'éligibilité une personne en raison des fonctions stratégiques qu'elle occupe, par exemple les juges des tribunaux judiciaires et les cadres et hauts dirigeants du ministère des Affaires municipales ou de la Commission municipale du Québec, l'exclusion de *tous* les fonctionnaires et employés d'une municipalité, du commis de bureau au directeur général de la municipalité, était bien plus difficile à justifier.

1.3 Le processus électoral et démocratique

Enfin, depuis vingt-cinq ans, et comme illustration du principe de l'interdépendance des droits et libertés, la Commission s'est prononcée sur des modalités législatives encadrant le processus électoral et démocratique qui mettaient en cause, non pas directement les droits politiques, mais la liberté d'expression, condition essentielle au plein exercice des droits politiques.

Ainsi, la Commission a proposé de limiter certaines contraintes imposées à la liberté d'expression lorsqu'elle les jugeait excessives. D'une part, elle a contesté les limites imposées aux activités politiques partisans de *tous* les fonctionnaires (1978); d'autre part, elle s'est montrée d'accord, au nom de la liberté d'expression et du droit à l'information, avec les assouplissements proposés par le Directeur général des élections quant aux règles relatives à l'affichage électoral sur la propriété publique (1996). De même, elle interviendra avec succès pour promouvoir la liberté d'expression des tiers en période référendaire. Aucune mesure ne permettait initialement d'accommoder ceux qui partagent l'option d'un comité parapluie, mais ne veulent pas s'associer à sa stratégie ou à son idéologie. La Commission proposa alors la création du statut d'*affilié*, qui permet d'avoir accès à une portion des fonds mis à la disposition d'un comité parapluie, sans pour autant devoir en faire partie. Cette proposition fut retenue par le législateur. Elle fut aussi saluée par la jurisprudence comme assurant le respect des libertés fondamentales des tiers³. La Commission a également proposé un mécanisme permettant aux tiers d'engager certaines dépenses en période électorale (1998). La *Loi sur la consultation populaire*, la *Loi électorale* et la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* furent subséquemment modifiées de façon à permettre aux tiers de faire de telles dépenses, à condition d'obtenir l'autorisation préalable du directeur du scrutin de leur circonscription.

Au total, depuis vingt-cinq ans, la Commission a joué un rôle proactif dans la défense et la promotion des droits politiques, autant dans la volonté de rendre le droit de vote et le droit d'éligibilité le plus universel possible, que dans son souci de maintenir un juste équilibre entre la protection des droits politiques et la protection des droits fondamentaux.

Notons par ailleurs que la Commission, par l'intermédiaire de sa Direction de l'éducation et de la coopération, mène un travail essentiel d'éducation aux droits démocratiques dans divers milieux de la société. La Commission a produit des outils pédagogiques et des guides de formation,

³ *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569 (¶ 573). (Voir : *Loi sur la consultation populaire*, L.R.Q., c. C-64.1, art. 24).

animé des ateliers et conçu des sessions de formation dans le but, notamment, de stimuler l'intérêt pour les structures démocratiques et participatives de la société québécoise.

Depuis le début en 1975, la Commission a notamment élaboré des programmes de formation nombreux et adaptés à différents milieux de la société, particulièrement les milieux scolaires, travail et communautaire. Le programme d'éducation en milieu scolaire mérite particulièrement d'être présenté à cause de la variété des éléments d'intervention et de son impact. En effet, la démocratisation de l'école et le renforcement des structures participatives ont exigé la conjugaison d'interventions pour modifier à la fois le cadre juridique et réglementaire, l'organisation scolaire, l'enseignement des droits et libertés à l'intérieur du curriculum, les approches pédagogiques, la formation et le perfectionnement des maîtres, le rôle des associations étudiantes, etc. Depuis le début, le développement du dossier s'est fait en synergie avec le milieu. Un temps fort a été la tenue en 1986, à l'occasion du 10^e anniversaire de la Commission, d'une conférence internationale sur l'éducation aux droits qui réunit à Montréal plus de 500 participants, dont des jeunes. Cette rencontre a permis à la Commission de préciser le contenu et les modalités des sessions de formation à proposer aux milieux scolaires. Depuis ce temps, une offre de service est envoyée presque chaque année à toutes les écoles primaires et secondaires, françaises et anglaises, publiques et privées. Les thèmes abordés ont évolué selon les besoins pressentis et la Commission y a conjugué du matériel pédagogique permettant aux enseignants d'intégrer les notions de droits et libertés⁴. Durant quelques années, un bulletin d'information *Parlons droits* fut produit par la Commission en collaboration avec les milieux scolaires secondaires. Depuis 1998, les technologies de l'information et de la communication dans l'éducation aux droits et libertés font aussi partie des moyens d'intervention utilisés, de deux

⁴ Parmi les documents les plus importants produits, signalons le guide pédagogique accompagnant le livre de l'élève *Pour mieux vivre ensemble* par Ginette H. BROCHU, Carole DESCHAMPS et Constance LEDUC publié chez Modulo, 1991. Le livre de l'élève fut publié chez le même éditeur en 1988 par Philippe ROBERT DE MASSY et Constance LEDUC. Par la suite, deux recueils d'activités ont été publiés chez Chenelière McGraw-Hill pour le primaire (par Nicole POTHIER) et le secondaire (par Constance LEDUC) en 1998. Enfin en 1999 et en 2001, deux documents pédagogiques à l'intention du collégial et de la formation des maîtres ont été publiés (par Nicole POTHIER et Sylvie LOSLIER) en collaboration avec le Service interculturel collégial.

façons. D'abord par la liste de distribution électronique nommée *Les trois D : parlons droits, parlons démocratie, parlons didactique* qui regroupe 300 abonnés provenant surtout du Québec et du Canada, mais aussi d'Europe, d'Afrique et d'Amérique du Sud. Cette liste permet d'échanger sur des problématiques reliées aux droits de la personne. Une base de données *Infodroits (Vade-mecum des site Web sur les droits de la personne)* est en ligne sur internet via le site Web de la Commission. Cette base de données répertorie, décrit et classe quelques 144 sites ayant un contenu en français relié aux droits de la personne. Elle donne accès aux textes législatifs et constitutionnels nationaux et aux instruments juridiques internationaux en matière de droits de la personne. De plus, *Infodroits* identifie les sites qui proposent des ressources pédagogiques et des activités interactives.

2 L'EXERCICE PAR LES QUÉBÉCOIS DE LEURS DROITS POLITIQUES

Comment les citoyens exercent-ils, depuis vingt-cinq ans, les droits politiques inscrits dans la *Charte des droits et libertés de la personne*? Nous examinerons sous ce rapport les trois composantes de la participation politique que l'on retrouve dans la Charte : le vote, l'éligibilité (et la représentation), enfin le droit de pétition.

2.1 L'exercice du droit de vote

C'est aux élections *législatives* québécoises, et davantage encore lors des *référendums*, que la participation des Québécois aux scrutins est la plus élevée : aux premières, une moyenne d'environ 80 % durant la dernière décennie, aux seconds un taux plus élevé encore (94 % au référendum de 1995). Ces taux se comparent avantageusement aux voisins de l'Ontario, par exemple, où la moyenne de participation avoisinait 62 % durant la même période.

Le taux de participation est moins élevé en milieu rural. Dans les communautés autochtones, qui n'ont acquis le droit de vote qu'en 1970, l'abstentionnisme est relativement répandu, le taux de

participation dans les réserves indiennes oscillant entre 30 % et 40 %; lors du référendum de 1995, ce taux s'est toutefois situé à 74 %⁵.

Les Québécois et les Québécoises participent beaucoup moins aux *élections municipales*. Dans le cas de plusieurs petites municipalités rurales, il n'y a pas d'élections : faute d'opposition, le maire et les conseillers sont « élus » par acclamation. Là où il y a des élections, le taux de participation moyen est légèrement supérieur à 50 %, oscillant entre 38 % et 64 % en 1997⁶. À Montréal, où l'élection du conseil municipal au suffrage universel ne date que de 1968, le niveau de participation y dépasse rarement les 50 % d'inscrits. Le taux de participation dans la ville de Québec était de 43 % en 1997, puis de 60 % en 2001; à Laval, en 1997 et 2001, le taux est resté le même, à 50 %.

Par ailleurs, c'est depuis 1971 qu'est instauré le suffrage universel pour les *élections scolaires*. Plus de 70 % des candidats aux élections scolaires du Québec sont élus par acclamation et la participation aux scrutins, là où il y en a, ne dépasse généralement guère 20 %⁷. Les élections scolaires de 1998 furent les premières tenues dans la foulée de l'instauration des commissions scolaires linguistiques : le taux de participation moyen dans l'ensemble des commissions scolaires francophones du Québec était de 11,8 % – dont 8,6 % à la Commission scolaire de Montréal – et de 53,4 % pour l'ensemble des commissions scolaires anglophones⁸.

⁵ Pierre DROUILLY, « Les tendances du vote, 1985-1995 », dans *L'année politique au Québec 1997-1998*, 1998.

⁶ Dans Louise QUESNEL, « L'éclatement du château fort municipal » dans *L'année politique au Québec 1996-1997*. Voir aussi : Louise QUESNEL, « Le local dans la glace », *L'Année politique au Québec 1997-1998*.

⁷ Jean-Pierre PROULX, « Le système électoral scolaire : place à la démocratie des usagers », *Politique et Sociétés*, vol. 16, n° 2, 1997.

⁸ DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS, *Élections scolaires 1998, Rapport d'activités du Directeur général des élections et de la Commission de la représentation*, 1998.

De manière générale, dans les démocraties, de nombreuses variables influencent le taux de participation aux élections. Retenons en particulier :

- § Le type de système électoral. Les pays qui ont un système électoral à représentation proportionnelle ont des taux moyens de participation, aux élections nationales, de près de 10 % supérieurs aux pays qui ont un système uninominal majoritaire⁹;
- § Les conditions socio-économiques. Comme plusieurs observateurs dans d'autres démocraties, le sociologue Pierre Drouilly a constaté que la pauvreté tirait la participation électorale vers le bas, en l'occurrence dans certaines régions du Québec, comme dans certains quartiers à Montréal et à Québec¹⁰. Des conditions de vie précaires et une scolarité moindre peuvent générer un manque d'intérêt, ou une perte de confiance, dans les institutions politiques.

2.2 Éligibilité et représentation politique

L'autre pôle des droits politiques concerne le droit de se porter candidat lors d'élections. C'est un processus fondamental, puisque c'est parmi les éligibles que la population va choisir ceux et celles qui vont exercer le leadership des institutions politiques. Dans les faits, le droit d'éligibilité est-il accessible à tous et à toutes de manière égale?

Du côté des *femmes*, on peut constater une évolution importante de leur présence depuis vingt-cinq ans dans les principales institutions politiques représentatives de l'État fédéral et de l'État québécois. De 1975 à 1997, la proportion de députées à la Chambre des communes est passée de 3,4 % à 21 %, alors qu'au Sénat elle est de 33 % (Campbell, 2000), ce qui place la représentation des femmes au Parlement canadien dans la moyenne des pays occidentaux¹¹. Au Québec, c'est à

⁹ *Voter Turnout from 1945 to Date : A Global Report on Political Participation*, International IDEA, 1997.

¹⁰ Dans « Les tendances du vote, 1985-1995 », dans *L'année politique au Québec 1997-1998*, 1998.

¹¹ André BLAIS, « Critères d'évaluation des systèmes électoraux », dans *Perspectives Électorales*, Élections Canada, juin 1999.

partir de l'élection de 1976 que plus de femmes parviendront à se faire élire au Salon bleu. Avec 23 %, le Québec fait meilleure figure que le Royaume-Uni (18,4 %), les États-Unis (12,9 %) et la France (10,9 %), mais se classe nettement sous les pays nordiques tels que la Suède (42,7 %) le Danemark (37,4 %), la Norvège (36,4 %), ou même que l'Allemagne (30,9 %). Par rapport aux provinces canadiennes, le Québec vient au troisième rang, après la Colombie-Britannique (29,3 %) et l'Alberta (26,5 %), et devant l'Ontario à 17,6 %¹² (Campbell, 2000).

Du côté des *communautés ethnoculturelles*, et davantage encore en ce qui concerne les minorités visibles, leur représentation à l'Assemblée nationale demeure faible. Tant pour les minorités que pour les femmes, différentes barrières existent dans le processus d'éligibilité et de représentation politique :

- § Encore une fois, d'après les études, le système proportionnel ou mixte (incorporant des éléments de la proportionnelle) serait plus facilitant que le scrutin majoritaire uninominal à un tour (Blais, 1999)¹³;
- § les freins les plus souvent cités à la représentation politique des minorités et des femmes sont de nature socio-économique, politique et culturelle : la pauvreté et le chômage, le manque de ressources financières adéquates, l'absence d'insertion dans les réseaux conventionnels de recrutement, la prévalence d'un modèle masculin de vie politique, la double journée de travail des femmes, le manque de support (par exemple financier) de la part des partis

¹² Éleine CAMPBELL, *Female Representation in the Senate, the House of Commons, and Provincial and Territorial Legislative Assemblies*, Current Issue paper 56, Revised June 2000, Ontario Legislative Library, Research and Information Services. Site Web: <http://gateway.ontla.on.ca:80/library/C56tx.htm>.

¹³ « Le SMUT (système majoritaire uninominal à un tour) comporte une règle limitative voulant qu'il n'y ait qu'une seule candidature par parti et par circonscription. Sans cette investiture officielle et sans l'appui d'un parti, les femmes et les Autochtones ne peuvent être élus qu'en se présentant comme candidats indépendants ou non affiliés, ce qui risque de rendre leur élection plus difficile. La lacune du SMUT sur ce point est évidente lorsqu'on compare ses résultats à ceux des systèmes électoraux à la proportionnelle d'autres pays. On pense généralement que les systèmes à la proportionnelle basés sur des listes de parti incitent ceux-ci à constituer des listes diversifiées socialement pour optimiser leurs chances d'obtenir l'appui d'un segment vaste et représentatif de l'électorat » (Blais, 1999).

politiques qui seraient plus intéressés à avoir des bonnes « militantes de base » qu'à donner des responsabilités ou des sièges sûrs à des femmes, etc.¹⁴.

2.3 L'exercice du droit de pétition

En vertu d'une pratique bicentenaire codifiée dans la Charte en 1975, plusieurs dizaines de pétitions sont déposées chaque année à l'Assemblée nationale du Québec, portant sur des thématiques diversifiées et avec un nombre très variable de signatures.

L'article 21 de la Charte se lit ainsi : « Toute personne a droit d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale pour le redressement de griefs ». De fait, l'Assemblée nationale encadre les modalités d'exercice et de réalisation de ce droit dans son règlement interne (articles 62 à 64). Ces derniers définissent tout à la fois les modalités de *recevabilité* de la pétition et de *traitement* ultérieur. D'une part, le règlement exige que la pétition s'adresse à l'Assemblée et qu'elle expose des faits sur lesquels celle-ci a le pouvoir d'intervenir. D'autre part, le traitement réservé aux pétitions est le suivant : les pétitionnaires ne peuvent déposer directement leur pétition, ils doivent nécessairement passer par l'intermédiaire d'un député qui la dépose à l'Assemblée. Le secrétariat général de l'Assemblée nationale conserve l'original de la pétition au moins sept jours pour ensuite la retourner au député qui l'a transmis à l'Assemblée. Rien d'autre dans le règlement n'est prévu quant aux suites à donner aux pétitions.

S'appuyant sur les analyses de conseillers en droit parlementaire, le Président de l'Assemblée nationale rendait, en octobre 2000, une *Décision concernant l'exercice du droit d'adresser des*

¹⁴ *Voter Turnout from 1945 to Date : A Global Report on Political Participation*, International IDEA, 1997. Voir aussi : Manon TREMBLAY et Caroline ANDREW, *Femmes et représentation politique au Québec et au Canada*, Montréal, Les Éditions du Remue-ménage, 1997, 276 pages; Manon TREMBLAY et Réjean PELLETIER, *Que font-elles en politique?*, Presses de l'Université Laval, 1995; Manon TREMBLAY, *Des femmes au Parlement : Une stratégie féministe?*, Les Éditions du Remue-ménage, Collection Itinéraires féministes, 1999; Daiva STASIULIS et Yasmeen ABU-LABAN « Partis et partis pris, La représentation des groupes ethniques en politique canadienne », dans Kathy Megyery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : la question de l'accessibilité*, vol. 7 de la collection d'études, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 3-99.

*pétitions à l'Assemblée*¹⁵. Celle-ci cherchait à clarifier « l'impact de la codification du droit de pétitionner, dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, sur la procédure d'exercice de ce droit dans le cadre des délibérations parlementaires ». Pour l'essentiel, cette décision visait à légitimer l'encadrement même du droit de pétition par l'Assemblée – encadrement dont ne se priveraient d'ailleurs pas d'autres assemblées législatives – tout en indiquant la voie pour de possibles réformes.

Le Président de l'Assemblée nationale y abordait, entre autres, la présumée obligation de donner suite à une pétition. Tout en reconnaissant que « rien dans le règlement actuel ne prévoit la possibilité de donner des suites aux pétitions adressées à l'Assemblée », il reprenait l'idée émise par un député à l'effet « qu'un suivi officiel soit donné au dépôt de toute pétition [...]; il pourrait s'agir d'une lettre transmise au ministre, au ministère ou à tout organisme gouvernemental directement concerné par la pétition. Par la suite, la réponse obtenue pourrait être expédiée au député qui a déposé la pétition ». Cela exigerait des modifications aux règles de procédure de l'Assemblée. Aussi, au terme de sa déclaration, le Président invitait les parlementaires à « reprendre le processus de réforme de nos règles de procédure parlementaire » de manière à les bonifier en regard, notamment, des modalités d'exercice et de traitement des pétitions.

La Commission de l'Assemblée nationale s'est par la suite penchée sur la question en 2001, les partis représentés au Parlement cherchant à en arriver à un consensus pour modifier le règlement de l'Assemblée nationale dans le but d'améliorer les critères de recevabilité des pétitions et d'imposer aux instances publiques concernées par la pétition une réponse et un certain suivi.

3 DÉMOCRATIE ET DROITS POLITIQUES : LES DÉBATS ET LES DÉFIS

Dans l'étude n° 1, nous avons observé à quel point, au Québec comme ailleurs, depuis vingt-cinq ans, la méfiance envers la classe politique et envers la sphère politique plus globalement, s'était

¹⁵ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 24 octobre 2000.

accrue à la faveur de multiples causes¹⁶ : outre le non-respect de promesses électorales et un climat d'invectives et de trop rare collaboration au sein des parlements, on note en particulier, devant les puissances locales de l'argent, la mondialisation, le pouvoir accru de l'exécutif et le poids des lobbys, le sentiment que la politique est irrémédiablement condamnée à l'inaction, à l'impuissance et que l'exercice du droit de vote n'a dès lors qu'une portée moindre.

Des observateurs estiment que la société québécoise, du point de vue de la réforme de ses institutions démocratiques, souffre d'un retard¹⁷. La classe politique elle-même prend conscience des limites actuelles de son pouvoir et de sa légitimité. Mais le cynisme politique ne remplit pas tout l'espace : de plus en plus de citoyens croient que la démocratie québécoise, tout en étant déjà vigoureuse, est perfectible. C'est cet élan que nous souhaitons illustrer ici, certes de manière très sommaire, en nous inspirant aussi bien des débats actuels au Québec et dans les autres démocraties occidentales que des points de vue exprimés lors des consultations menées par la Commission dans la cadre de ce Bilan. Trois grandes orientations, qui sont autant de défis, émergent :

3.1 Une démocratie où les élus ont un plus grand pouvoir d'agir

Un des malaises actuels de la démocratie consiste dans la diminution du pouvoir effectif des institutions démocratiques et, en particulier, des élus. Certains souhaitent que l'Assemblée nationale devienne un lieu où le travail des députés puisse faire une plus grande différence. Les députés eux-mêmes estiment que leur propre intervention à la préparation d'un projet de loi est marginale; ils exigent notamment plus de latitude et moins d'ingérence de la part des ministres dans le processus parlementaire¹⁸. Diverses propositions sont périodiquement formulées pour en

¹⁶ François FOURNIER, *Le Québec et le monde 1975-2000 : Mutations et enjeux* (étude n° 1).

¹⁷ « Peu importe l'angle d'approche ou le camp partisan, il ne fait pas de doute que le Québec est mûr pour un véritable débat sur sa démocratie. Dans toutes les grandes sociétés, les institutions ont été profondément modifiées ou sont en voie de l'être. [...] Par rapport à plusieurs sociétés modernes, le Québec souffre donc d'un net retard : un rattrapage s'impose ». Jean-Herman GUAY, « La démocratie en crise. Il faut revoir les systèmes de représentation et de gestion parlementaire », *Le Devoir*, 6 novembre 1999.

¹⁸ « Les députés expriment leur frustration », *Le Devoir*, 19 juillet 2000.

arriver à un meilleur équilibre entre le législatif et l'exécutif. Par exemple : permettre « l'initiative parlementaire », c'est-à-dire la possibilité que des députés puissent préparer, conduire et défendre des projets de loi, un pouvoir actuellement concentré dans les seuls mains du gouvernement et du pouvoir exécutif; également, mieux encadrer les pouvoirs considérables du premier ministre.

3.2 Une démocratie plus représentative des courants d'opinion et des groupes sociaux

Des événements récents dans notre histoire politique ont relancé le débat sur la réforme du système électoral : la victoire du parti gouvernemental aux élections législatives de 1998 malgré un plus faible pourcentage du vote populaire que le parti formant l'Opposition officielle (la quatrième fois depuis 1944); de même, le fait qu'aux élections fédérales, en 2000, le parti porté au pouvoir ait obtenu 57 % de la députation à la Chambre des Communes avec 42 % des suffrages exprimés. Ces résultats ont mis à mal, pour certains, l'idée que toute élection devrait refléter l'expression de la volonté populaire et que chaque vote doit avoir un poids identique à un autre.

Notre mode de scrutin, le système majoritaire uninominal à un tour, semble générer des effets pervers sur le plan de la représentation : si ce type de système électoral consolide, à court terme, la gouvernance, « à long terme, il mine la légitimité de l'Assemblée dans la mesure où celle-ci n'est pas un juste reflet des idées réelles qui circulent au sein de notre communauté. Reconnaître la diversité d'une société est facile; inscrire l'exigence de cette diversité dans nos institutions politiques est plus exigeant »¹⁹.

De tels diagnostics remettent au centre de l'attention un autre mode de scrutin, la représentation proportionnelle ou, à tout le moins, l'idée d'introduire des éléments de la proportionnelle dans notre système électoral. Le système proportionnel ou mixte facilite une représentation plus adéquate des femmes et des minorités. En effet, non seulement la proportionnelle est-elle plus

¹⁹ Jean-Herman GUAY, *ibid.*

équitable grâce à une répartition des sièges au prorata des voix recueillies, mais son système de *listes* de plusieurs candidats d'un même parti pour chaque circonscription permet, davantage que d'autres systèmes, l'accès des femmes et des minorités à des postes de représentation. Il y a plusieurs variantes de la proportionnelle qui permettent de faire échec au danger de fractionnement et d'instabilité politique inhérent à ce système électoral dans sa version pure : proportionnelle approchée, mixte, compensatoire, personnalisée, territoriale ou régionale. Trois démocraties sur quatre dans le monde ont adopté la proportionnelle ou incorporé des éléments de celle-ci dans leur système électoral.

3.3 Développer une démocratie plus participative et plus proche des citoyens

Les observateurs sont nombreux à penser que le perfectionnement de la démocratie québécoise doit aussi favoriser une participation accrue des citoyens. Un des moyens suggérés consisterait à rapprocher le pouvoir des citoyens.

Par exemple, un réel transfert de pouvoirs aux autorités locales et aux régions – en somme, une véritable décentralisation administrative et politique, avec un transfert adéquat de ressources – pourrait susciter chez les citoyens un désir plus vif d'implication civique. Sur un autre registre, la transparence et la participation démocratiques pourraient également être mieux servis dans le processus de préparation des budgets qui se « concoctent » actuellement dans le plus grand des secrets.

En outre, les consultations menées par la Commission ont permis d'observer qu'une autre direction privilégiée pour favoriser l'intérêt civique et la participation des citoyens consisterait dans le recours plus fréquent aux instruments de démocratie directe ou semi-directe que sont le référendum initié par le gouvernement et le droit d'initiative émanant des citoyens. D'une part, le gouvernement de même que les municipalités pourraient user davantage de l'outil référendaire pour consulter et impliquer les citoyens. D'autre part, le droit d'initiative dans sa version pure donne aux citoyens, et non plus seulement au gouvernement, la possibilité de soumettre à l'ensemble de la population une question référendaire. Pour enrayer les conséquences

potentiellement néfastes du droit d'initiative, tels que la multiplication excessive de ces consultations, le faible taux de participation, l'excès de populisme, le despotisme de la majorité ou le recul des droits des minorités, des balises et des règles claires seraient nécessaires²⁰. De fait, tout comme le scrutin proportionnel, le droit d'initiative comporte aussi une gamme de variantes possibles.

Au total, la Commission pense que l'enjeu de l'exercice et de la portée effective des droits politiques contenus dans la Charte québécoise bénéficierait d'un large débat sur la pertinence de réformes démocratiques. Un tel processus sur le thème d'une « démocratisation de la démocratie »²¹ nous apparaît d'autant plus justifié que la société québécoise est, tout autant que les autres, devant un ensemble de choix cruciaux pour l'avenir, qui nécessiteront la mobilisation, la participation active et la délibération du plus grand nombre.

Pour y contribuer, la Commission devra poursuivre et intensifier ses interventions de coopération autour d'activités telles que les forums, les conférences, les sessions de formation, qui sont autant de lieux d'échanges et d'habilitation à la participation. En effet, comment mobiliser? Comment aider les gens à prendre leur place, à exprimer leur point de vue et entendre celui de l'autre pour qu'ensemble, nous développons une démocratie vivante? Des lieux de délibération et de débats doivent se multiplier, en concertation avec des partenaires de plus en plus nombreux et diversifiés. La présence de la Commission dans les divers lieux de participation est demandée pour apporter aux discussions l'éclairage des droits et libertés, balises essentielles, mais souvent très peu connues²². Une partie du travail consiste précisément à renforcer les compétences et le pouvoir que les citoyens doivent ressentir pour croire à la démocratie et y participer. Guy

²⁰ Michel VENNE, « Les effets pervers des référendums d'initiative populaire », *Le Devoir*, 9 novembre 2000; Marc CHEVRIER, « Le référendum, ce mal-aimé. Petite apologie de la démocratie directe », *L'Agora*, vol. 3 n° 3, décembre 1995, p. 26.

²¹ Anthony GIDDENS, « Democracy », BBC Reith Lectures, 1999.

²² Nicole POTHIER, *Ni citoyen, ni autre. Tournée ethnoculturelle : faits saillants et recommandations*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de l'éducation et de la coopération), mai 2000, p. 7.

Rocher, lors de la participation au Forum soulignant le 15^e anniversaire de la Charte, le rappelait d'ailleurs : « [l]a Charte québécoise est un instrument d'action à l'intérieur du droit, et au-delà, elle est un instrument d'action à l'intérieur de l'État, et au-delà elle est un instrument d'action dans nos vies personnelles et au-delà, dans nos solidarités.²³ »

²³ Guy ROCHER, « La Charte québécoise est un instrument d'action individuelle et collective », *Forum Droits et Libertés*, vol. 15 (1992), p. 4.

