

**Mémoire présenté au Comité
spécial sur la réforme
électorale de la Chambre
des communes**

par

**John Filliter
Simple citoyen**

le 7 octobre 2016

à

Frédéricton (Nouveau-Brunswick)

Les vues exprimées dans le présent document sont exclusivement les miennes. Elles devraient de manière générale être considérées comme des arguments et des opinions et non comme des affirmations de faits.

Afin de faire un bref survol du contexte juridique, de la théorie politique et de l'histoire du système électoral du Canada, mentionnons que :

Les articles 40 et 41 de la *Loi constitutionnelle de 1867* commencent tous deux par « **jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement** ». L'article 40 porte sur la division en districts électoraux des provinces qui à l'origine ont adhéré à la Confédération. Dans le passé, il y eut, par exemple, quelques circonscriptions plurinominales. L'article 41 stipule que les lois électorales en vigueur dans les quatre provinces s'appliquaient respectivement aux élections des membres envoyés à la Chambre des communes par ces diverses provinces, y compris l'éligibilité ou l'inéligibilité des candidats et des votants aux élections, et le mode de procéder aux élections. Le droit de vote a été, par exemple, accordé aux femmes. Ainsi, il semblerait que le Parlement (c.-à-d. le gouverneur général, le Sénat et la Chambre des communes en vertu de l'article 17 de la Loi) ait le pouvoir de réformer le mode de procéder aux élections, etc. Évidemment, cela pourrait vraisemblablement faire l'objet de contestations en cour.

L'une des dispositions qui pourrait poser problème est l'article 52, qui stipule que de temps en temps le nombre de députés peut être augmenté par le Parlement du Canada pourvu que la proportion établie par la présente loi dans la représentation des provinces reste intacte.

L'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés : « Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démographique. »

L'article 3 de la *Charte* décrit le premier de nos droits démocratiques : le droit de chaque citoyen de voter aux élections des membres de la Chambre des communes... Le paragraphe 15(1) de la *Charte* prévoit que la loi ne fait acception de personnes et s'applique également à tous et tous ont droit à la même protection et *aux mêmes bénéfiques de la loi...* (c'est moi qui mets ce passage en italiques).

Le même bénéfice du droit de vote implique que les votes de tous les Canadiens devraient avoir un poids égal sous réserve de l'article 51A garantissant qu'une province doit toujours avoir droit à un nombre de membres dans la Chambre des communes non inférieur au nombre de sénateurs représentant cette province.

Un des problèmes flagrants que l'on a pu observer dans les résultats des élections de 2015 est la part des sièges résultant du nombre de suffrages recueillis par les partis, à savoir :

<u>Parti</u>	<u>N^{bre} de votes</u>	<u>% des suffrages</u>	<u>Sièges</u>	<u>% de sièges</u>
Libéraux	6 930 136	39,466 %	184	54,43 %
Conservateurs	5 600 496	31,894 %	99	29,28 %
Néo-démocrates	3 461 262	19,711 %	44	13,01 %
Bloc québécois	818 652	4,662 %	10	2,95 %
Parti vert	605 864	3,450 %	1	0,29 %

Le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour (**MUT**) n'a manifestement pas traduit en toute exactitude le nombre de suffrages en sièges; il a plutôt donné lieu à une fausse majorité.

Lorsque le Canada a hérité du mode de scrutin MUT de la Grande-Bretagne en 1867, il fonctionnait raisonnablement bien parce qu'il n'y avait à l'époque que deux grands partis. **Avant 1921**, il y a eu 13 majorités, 11 véritables majorités et 2 fausses. (Une « véritable » majorité signifie que le parti qui remporte la victoire a recueilli plus de 50 % des suffrages.)

En 1896, les libéraux de Wilfrid Laurier ont remporté une majorité de 118 sièges avec seulement 45,1 % des suffrages populaires comparativement aux conservateurs de Charles Tupper et aux libéraux/conservateurs qui en ont recueilli 46,3 %. Tupper avait recueilli 416 640 votes comparativement à Laurier qui en avait recueilli 405 506! Ce fut notre première élection fédérale « volé par le mode de scrutin ».

Depuis 1921, le Canada a eu un **système multipartiste** mettant en vedette au moins trois grands partis briguant les suffrages à chaque élection. Au cours de cette période de 95 ans, nous avons élu 18 gouvernements majoritaires (4 véritables majorités, 14 fausses majorités) et 11 gouvernements minoritaires et 4 élections de plus ont été volées par le mode de scrutin (1926, 1957, 1962 et 1979). Depuis 1921, les seules véritables majorités ont été celles de 1940, 1949, 1958 et 1984.

Le mode de scrutin MUT a donné lieu à certaines autres « **graves distorsions** » des suffrages des Canadiens. Examinons les élections de 1993, par exemple, où Jean Chrétien a remporté 177 sièges avec 41,32 % des suffrages. Le Bloc québécois a formé l'opposition officielle avec 54 sièges, mais seulement 13,50 % des suffrages. Le Parti réformiste est arrivé au 3^e rang avec 52 sièges obtenus grâce à 18,72 % des suffrages. Le NPD a remporté 9 sièges avec 6,87 % des suffrages et le Parti conservateur était dernier avec seulement 2 sièges, mais 15,99 % des suffrages populaires!

Les résultats des élections de 1993 illustrent bien le danger des divisions régionales qui peuvent résulter du mode de scrutin MUT, sans mentionner le fait qu'elles minent l'unité nationale. Il n'est pas sain pour une démocratie d'exclure des partis de sièges provinciaux ou régionaux en raison du mode de scrutin MUT.

On définit la démocratie comme étant « un système de gouvernement par l'ensemble de la population habituellement par l'entremise de représentants élus ». La première colonie canadienne à s'être vu accorder un gouvernement représentatif a été la Nouvelle-Écosse en 1758, bien qu'en réalité le « family compact » (un groupe restreint composé d'hommes influents dominant l'ensemble des organes décisionnels) ait continué de gouverner pendant encore 90 ans. En 1848, la Nouvelle-Écosse est devenue la première province à se voir accorder un gouvernement responsable.

Quel est le rôle d'un système électoral? Il devrait traduire les suffrages exprimés dans l'ensemble du pays en sièges qui reflètent la proportion des suffrages obtenue par chaque parti, et non biaiser les résultats des élections en produisant un gouvernement majoritaire. Si la population vote pour un gouvernement minoritaire, c'est ce à quoi le mode de scrutin devrait aboutir. L'actuel système est un mode déficient qui est devenu désuet depuis 95 ans. Il doit être remplacé. Aujourd'hui. Le mode de scrutin MUT ne représente pas véritablement la façon dont la population a voté. Il n'est ni démocratique ni équitable.

Existe-t-il un moyen de remédier à ce problème?

Il existe fondamentalement deux types de systèmes électoraux – le système majoritaire et le système de représentation proportionnelle (**RP**) – auxquels s'ajoutent des combinaisons des deux.

Les systèmes majoritaires sont des systèmes où le vainqueur remporte tout et qui ont pour objet de désigner un vainqueur en fabricant, dans la mesure du possible, une majorité. Ces systèmes n'appuient pas la règle de la majorité en eux-mêmes, ils aident plutôt un parti à parvenir à une majorité par des astuces telles que faire en sorte que les sièges soient déterminés uniquement à l'échelle locale, retirer des candidats de la liste et redistribuer les votes, tenir un second tour de scrutin, etc.

Les systèmes de représentation proportionnelle sont destinés à attribuer des sièges aux partis en fonction de la part des suffrages qu'ils ont obtenus lors d'une élection générale.

Le Canada doit adopter une certaine forme de représentation proportionnelle si nous voulons jouir d'une démocratie réelle dans la chambre élue du Parlement.

De nombreuses formes de systèmes de représentation proportionnelle sont utilisées partout dans le monde – une majorité de pays démocratiques et plus de 80 % des pays de l'OCDE recourent à une certaine forme de représentation proportionnelle, y compris l'Allemagne, la Suède, l'Écosse, l'Irlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, la plupart des pays de l'Europe et de l'Amérique latine. Le Canada est l'une des seules grandes démocraties développées à ne pas utiliser la représentation proportionnelle.

Ce Comité est le mieux qualifié pour choisir la forme et les caractéristiques de représentation proportionnelle qui seraient les mieux adaptées pour le Canada, pays qui est confronté à certains défis particuliers sur les plans géographique et démographique.

Ma préférence va au système de représentation proportionnelle mixte :

- a) les provinces sont divisées en regroupements de sièges régionaux formés de 12 sièges existants au maximum; une province ayant 12 sièges ou moins formerait ainsi une région;
- b) ces sièges seraient répartis presque également entre députés locaux et députés régionaux;
- c) les électeurs voteraient pour un député local, le parti ou le nombre maximal de députés régionaux à élire;

- d) le mode de scrutin par bulletins de vote à liste ouverte en vertu duquel les électeurs pourraient répartir leurs votes pour l'élection d'un député régional entre les candidats de différents partis ou, s'ils le souhaitent, voter tout simplement pour un « parti... »;
- e) les partis se verraient accorder des députés régionaux en fonction de leur part des suffrages populaires recueillis dans la province, dans la mesure où ces partis seraient sous-représentés dans les sièges remportés par leurs députés locaux;
- f) les candidats d'un parti ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages, mais n'ayant pas été élus en tant que députés locaux deviendraient députés régionaux;
- g) si, après le calcul de la représentation proportionnelle de la province, il subsiste une certaine disproportion dans la représentation à l'échelle nationale, les partis qui sont encore sous-représentés en termes de sièges obtenus se verraient alors accorder les sièges garantis à l'échelle nationale pour autant qu'ils aient obtenu au moins 4 % des suffrages valides à l'échelle nationale et que ces partis aient brigué les suffrages dans au moins 95 % des circonscriptions;
- h) les partis sous-représentés admissibles auraient droit à 3,38 sièges pour chaque point de pourcentage entier des suffrages recueillis à l'échelle nationale, moins tout siège partiel et tout député élu. Ils devraient choisir leurs députés pour les sièges garantis à l'échelle nationale d'une manière propre à assurer le maintien de la représentation proportionnelle des provinces;
- i) les candidats continueraient d'être élus par la pluralité des voix : les candidats qui remportent le plus de voix sont aussi légitimes que ceux qui pourraient les gagner en tant que candidats de second ou de troisième choix;

j) si le Comité ou la Chambre adopte l'idée selon laquelle les députés locaux devraient être élus par une majorité des voix plutôt que par le plus grand nombre de voix, alors des bulletins de vote avec classement préférentiel devraient être utilisés. (Les scrutins de ballottage sont trop longs et trop coûteux.) Toutefois, au lieu de faire uniquement le décompte des bulletins de vote de second choix du candidat ayant recueilli le moins de suffrages, tous les bulletins de vote devraient être pris en compte lorsque les seconds (troisièmes, quatrièmes) choix sont dénombrés. Pourquoi uniquement les seconds choix des électeurs ayant appuyé le candidat le moins populaire devraient-ils être dénombrés? Tous les bulletins de vote devraient être traités de manière égale. Lorsque les deuxièmes choix et les choix suivants sont dénombrés, on devrait les pondérer en les divisant par le nombre actuel de tours. (Bulletins de vote de second choix par 2, bulletins de vote de troisième choix par 3, et ainsi de suite.) Le nombre original pour une majorité devrait être maintenu. (La même logique s'appliquerait si le vote unique transférable (MUT) était adopté : tous les votes de second choix d'un candidat qui atteint le quota devraient être dénombrés, et non seulement les votes restants une fois que le quota est atteint.);

k) le bulletin de vote devrait donner aux électeurs le choix de ne voter pour « aucun des candidats susmentionnés », en particulier si le vote obligatoire est adopté. Le scrutin est censé être secret et, lors de notre dernière élection provinciale, on a demandé à certains électeurs s'ils avaient l'intention d'annuler leur vote lorsque les postes ou machines de vote indiquaient qu'ils n'avaient voté pour personne.

Voici mes observations en ce qui a trait aux **Principes directeurs** que la Chambre des communes a soumis à l'examen :

La représentation proportionnelle devrait rétablir **l'efficacité et la légitimité** du vote parce que ce mode de scrutin respecte la façon dont les électeurs ont réellement voté et en rend compte fidèlement. Elle réduirait les distorsions entre le pourcentage des suffrages populaires

recueillis par un parti et sa part des sièges. Le lien entre les intentions des électeurs et le résultat électoral serait renforcé et la représentation proportionnelle devrait accroître la confiance du public à l'endroit du mode de scrutin.

La représentation proportionnelle devrait favoriser **une hausse de la mobilisation et de la participation** au processus démocratique parce que les électeurs verraient que leurs votes ont beaucoup plus de chances de jouer un rôle effectif dans l'élection d'un député ou d'un parti. Les groupes sous-représentés seront encouragés à participer au processus électoral s'ils croient pouvoir exercer une certaine influence. Cela réduirait probablement certaines formes d'apathie, de cynisme et d'aliénation imputables à un système qui biaise la façon dont les citoyens ont voté. Des études ont montré que la représentation proportionnelle tendait à accroître le taux de participation électorale de 7 à 8 %, qu'elle améliore la civilité et la collaboration entre les politiciens de partis adverses et qu'elle réduit les divisions régionales.

Accessibilité et inclusivité de tous les électeurs admissibles; en vertu de la représentation proportionnelle, une diversité plus grande de points de vue et de groupes minoritaires sont habituellement représentés. Des initiatives visant à faire en sorte qu'il soit plus facile de voter pour les électeurs qui ont des problèmes d'accessibilité de toutes sortes, y compris des problèmes d'ordre physique, visuel, intellectuel et réglementaire, devraient être menées simultanément. Élections Canada devrait travailler avec les groupes ethniques d'un bout à l'autre du pays afin de produire des vidéos expliquant dans chaque langue et dialecte comment voter, et ces vidéos devraient être disponibles en ligne. Des cours et des trousseaux d'éducation civique devraient être donnés par le gouvernement. Les exigences quant aux documents permettant d'établir l'identité et le lieu de résidence devraient être assouplies, et on devrait envisager de recourir à des cartes d'électeurs canadiens facultatives. Plus élevé est le nombre de citoyens participant aux élections, plus forte est notre démocratie.

Le **scrutin en ligne et électronique** peut faire en sorte qu'il soit plus facile de voter et ainsi accroître l'accessibilité des électeurs au vote. J'ai toutefois d'importantes réserves à cet égard. Celles-ci sont peut-être attribuables au fait que je connaisse mal la technologie moderne, mais je ne m'en remettrais pas à la technologie pour les élections. Je m'inquiète de ce que des pirates étrangers puissent modifier le résultat de nos élections sans que nous puissions nous en rendre compte. Si des pirates étrangers parviennent à accéder aux bases de données de certains de nos plus grands ministères, comment la sécurité de nos élections pourrait-elle être garantie? Au cours des deux derniers mois, le plan de scrutin en ligne de l'Australie a été battu en brèche par une attaque décentralisée de déni de service. Un programmeur-informaticien a témoigné devant un comité du Congrès des États-Unis et indiqué qu'il avait codé les ordinateurs afin de manipuler les élections. L'établissement de l'identité des personnes qui votent en ligne peut également poser des problèmes. Comment pourrait-on aussi déterminer si une influence indue a été exercée sur un électeur ou si un vote a été « acheté »?

De façon plus importante, tout comme justice doit être rendue aux yeux de tous, les bulletins de vote doivent aussi être examinés par des scrutateurs des partis afin de vérifier qu'ils n'ont pas été truqués, contrefaits, attribués au mauvais candidat ou dénombrés incorrectement. Bref, ces innovations proposées sont pour le moins prématurées.

En ce qui concerne le **Vote obligatoire** : contraindre les citoyens à voter contre leur gré n'est pas une bonne idée. Certains pourraient s'y opposer pour des raisons religieuses; d'autres pourraient ne pas se sentir suffisamment informés des enjeux ou ne pas connaître suffisamment les candidats; certains peuvent se heurter à de graves problèmes d'accessibilité, de temps, de littératie ou à des difficultés financières. Ceux qui votent sous la contrainte pourraient tout simplement voter pour le ou les premiers candidats inscrits sur les listes, ce qui aurait pour effet de fausser les résultats.

L'abaissement de l'âge minimal pour voter à 16 ans pourrait mener à un taux de participation électorale plus élevé parmi une cohorte plus jeune dans l'avenir, en particulier si cette mesure est accompagnée d'une éducation civique en classe sur la façon de voter et si des discussions sont tenues sur les enjeux électoraux. L'abaissement de l'âge minimal pour voter n'a toutefois, dans le passé, pas donné lieu à une augmentation de la participation électorale.

Pour ce qui est d'**éviter la complexité excessive** dans le processus électoral, bien que la représentation proportionnelle présente davantage de choix aux électeurs, je ne crois pas qu'elle fasse intervenir une « complexité excessive ». Choisir un parti en plus de choisir un député local est loin d'être une tâche ardue. En fait, bon nombre, sinon la plupart des députés, sont probablement élus sur la base de leur affiliation à un parti. Choisir entre des candidats d'autres parties d'une région serait plus difficile parce que les électeurs connaîtraient mieux les candidats les plus proches géographiquement; pour les électeurs qui ne se sentent pas à l'aise de faire des recherches sur les candidats des collectivités éloignées, ils pourraient toujours voter tout simplement pour le parti. Si les citoyens de plus de 90 pays ont appris à utiliser la représentation proportionnelle, je n'ai aucun doute que les Canadiens puissent le faire aussi.

En ce qui concerne la **préservation de l'intégrité** du processus électoral, la représentation proportionnelle permettrait de veiller à ce que la volonté du peuple, tel qu'elle est reflétée par les suffrages, soit respectée. Si le scrutin en ligne ou électronique était mis en œuvre conjointement à la représentation proportionnelle, l'intégrité du processus de scrutin pourrait toutefois ne pas être assurée.

La représentation proportionnelle préserverait la **responsabilisation des représentants locaux** de façon analogue au mode de scrutin MUT : si un député local n'assume pas ses responsabilités conformément aux attentes des électeurs, il pourrait être défait lors des prochaines élections.

De plus, si un député régional d'un parti ne fait pas un bon travail, le parti pourrait aussi en payer le prix lors des élections suivantes.

Les députés régionaux offrent aussi un choix de représentants aux électeurs, ce qui créerait une certaine compétition parmi les députés locaux et pourrait ainsi améliorer leur performance. Il est vrai que les députés locaux devraient s'attendre à servir une région deux fois plus grande que leur ancienne circonscription, ce qui donnerait probablement lieu à un plus grand nombre de communications s'appuyant sur des moyens technologiques, mais cela ne réduirait vraisemblablement pas la responsabilisation. Les députés locaux auraient également deux fois plus de commettants à servir; ils pourraient toutefois partager la charge de travail avec les députés régionaux. Certains députés régionaux pourraient acquérir une expertise dans la solution de problèmes particuliers et les députés locaux pourraient effectuer des renvois vers les députés qui se spécialisent dans un domaine de service donné.

Sommaire des recommandations

Je recommande de remplacer le mode de scrutin MUT par un système de représentation proportionnelle mixte où :

- a) il y a regroupement de sièges régionaux formé d'au maximum 12 sièges existants;
- b) ces sièges seraient répartis presque également entre députés locaux et députés régionaux;
- c) les électeurs voteraient pour un député local, le parti ou le nombre maximal de députés régionaux à élire;

d) le mode de scrutin par bulletins de vote à liste ouverte en vertu duquel les électeurs pourraient répartir leurs votes pour l'élection d'un député régional entre les candidats de différents partis ou, s'ils le souhaitent, voter tout simplement pour un « parti.... »;

e) les partis se verraient accorder des députés régionaux en fonction de leur part des suffrages populaires recueillis dans la province, dans la mesure où ces partis seraient sous-représentés dans les sièges remportés par leurs députés locaux;

f) les candidats d'un parti ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages, mais n'ayant pas été élus en tant que députés locaux deviendraient députés régionaux;

g) si, après le calcul de la représentation proportionnelle de la province, il subsiste une certaine disproportion dans la représentation à l'échelle nationale, les partis qui sont encore sous-représentés en termes de sièges obtenus se verraient alors accorder les sièges garantis à l'échelle nationale pour autant qu'ils aient obtenu au moins 4 % des suffrages valides à l'échelle nationale et que ces partis aient brigué les suffrages dans au moins 95 % des circonscriptions;

h) les partis sous-représentés admissibles auraient droit à 3,38 sièges pour chaque point de pourcentage entier des suffrages recueillis à l'échelle nationale, moins tout siège partiel et tout député élu. Ils devraient choisir leurs députés pour les sièges garantis à l'échelle nationale d'une manière propre à assurer le maintien de la représentation proportionnelle des provinces;

i) les candidats continueraient d'être élus par la pluralité des voix;

j) si le Comité ou la Chambre adopte l'idée selon laquelle les députés locaux devraient être élus par une majorité des voix plutôt que par le

plus grand nombre de voix, alors des bulletins de vote avec classement préférentiel devraient être utilisés. (Les scrutins de ballottage sont trop longs et trop coûteux.) Toutefois, au lieu de faire uniquement le décompte des bulletins de vote de second choix du candidat ayant recueilli le moins de suffrages, tous les bulletins de vote devraient être pris en compte lorsque les seconds (troisièmes, quatrièmes) choix sont dénombrés. De plus, lorsque les deuxièmes choix et les choix suivants sont dénombrés, on devrait les pondérer en les divisant par le nombre de tours actuel. (Bulletins de vote de second choix par 2, bulletins de vote de troisième choix par 3, et ainsi de suite.) Dans les tours ultérieurs, le même nombre requis pour une majorité devrait être maintenu;

k) le bulletin de vote devrait donner aux électeurs le choix de ne voter pour « aucun des candidats susmentionnés ».

Élections Canada devrait produire des vidéos expliquant dans chaque langue et dialecte comment voter, et ces vidéos devraient être disponibles en ligne.

Le gouvernement fédéral devrait offrir aux citoyens des cours d'éducation civique et distribuer des trousseaux sur le sujet.

Élections Canada devrait assouplir les exigences quant aux documents à fournir pour prouver son identité et son lieu de résidence, et éventuellement délivrer des cartes d'électeur facultatives.

L'abaissement de l'âge minimal pour voter à 16 ans pourrait amener des cohortes d'électeurs plus jeunes à voter à l'avenir, mais cela n'entraînerait vraisemblablement pas de hausse de la participation électorale.

Conclusion

Pour reprendre à ma manière la célèbre citation de JFK : « Ne vous demandez pas ce que la réforme électorale peut faire pour votre parti; demandez-vous plutôt ce qu'une réforme électorale peut faire pour votre pays. »

Nous Canadiens et Canadiennes avons une formidable possibilité de faire passer notre système électoral du XIX^e siècle au XXI^e siècle et de mettre en place un mode de scrutin beaucoup plus démocratique, égalitaire, équitable, sensible et honnête. Faisons en sorte que le plus grand nombre de votes possibles comptent et donnons aux électeurs ce pour quoi ils ont voté.

Respectueusement,

John Filliter