

Proposition de réforme électorale

Par Daniel Grice, LL. D., Université du Manitoba, 2013

- coauteur, avec le Bryan Schwartz, Ph. D., de l'Université du Manitoba, du document *Établir un cadre juridique pour le vote électronique au Canada*¹, publié par Élections Canada;
- organisateur des référendums tenus en 2005 et en 2009 en Colombie-Britannique sur la réforme électorale;
- avocat exerçant à Abbotsford, en Colombie-Britannique.

RÉSUMÉ : Dans cette courte proposition, je suggère qu'il serait souhaitable d'échelonner sur deux élections la mise en place de la réforme électorale, en combinant graduellement des avancées technologiques et des changements au mode de scrutin.

a) **L'élection fédérale d'octobre 2019** ciblerait le passage à un mode de scrutin préférentiel (aussi connu sous le nom de vote préférentiel ou vote transférable) et l'instauration d'un système supplémentaire de vote en ligne. Des copies papier des votes électroniques pourraient être conservées.

b) **L'élection fédérale d'octobre 2023** serait ensuite l'occasion de créer de petites circonscriptions plurinominales à l'aide du vote unique transférable (VUT), un système proportionnel qui utiliserait un classement préférentiel semblable à celui utilisé en 2019 et qui requerrait de combiner le vote en ligne et l'utilisation de dispositifs de dénombrement des votes afin de livrer avec exactitude les résultats de l'élection. Les circonscriptions plurinominales créées seraient de petite taille, composées en majorité de deux ou trois sièges seulement. Certains comtés pourraient demeurer uninominaux, surtout dans les régions les plus rurales.

Si nous proposons d'échelonner la réforme sur deux élections, c'est notamment pour allouer suffisamment de temps à l'instauration de changements importants afin d'obtenir la confiance des Canadiens à leur endroit, tout en offrant aux autorités électorales du temps pour s'assurer qu'un cadre électoral sûr et stable est en place. L'ensemble du processus devrait faire l'objet d'une surveillance indépendante et impartiale.

En raison des changements radicaux (dont un redécoupage important de la carte électorale et un décompte du vote possiblement entièrement automatisé) requis pour instaurer adéquatement des systèmes de représentation proportionnelle comme le vote unique transférable, le Parlement pourrait envisager la possibilité de tenir un référendum en même temps que l'élection de 2019. Dans les circonscriptions électorales ayant exprimé un appui substantiellement faible à l'option plurinomiale, le scrutin uninominal avec vote préférentiel pourrait être retenu pour l'élection suivante.

La présente proposition suppose que le Comité spécial sur la réforme électorale connaît bien les systèmes de votation comme le VUT et le vote préférentiel, ainsi que les systèmes proportionnels en général.

¹ Bryan Schwartz et Daniel Grice, *Établir un cadre juridique pour le vote électronique au Canada*, Ottawa, Élections Canada, 2013, http://www.elections.ca/res/rec/tech/elfec/pdf/elfec_f.pdf.

Le processus de réforme du système électoral

Le Comité spécial sur la réforme électorale sera exposé à une vaste gamme de propositions de réforme électorale. En examinant ces propositions, le Comité doit garder certains principes de base en tête. D'abord, que le système électoral parfait n'existe pas : chaque changement sera synonyme de compromis. Ensuite, qu'aucun changement ne pourra satisfaire tous les électeurs, car chaque système incarne des valeurs différentes. Enfin, que, même s'il est important de résoudre les problèmes qu'on connaît avec les systèmes électoraux actuels et que l'obtention de résultats plus juste est un objectif louable, il faut également accorder une importance primordiale à la confiance du public dans les changements et dans les résultats aux élections. J'ai beaucoup milité dans le cadre des deux référendums tenus en Colombie-Britannique sur la réforme électorale, et le principal défi auquel nous étions soumis n'était pas de convaincre les gens de la nécessité de changer les choses – la plupart convenaient aisément des défaillances du système –, mais plutôt d'habituer les citoyens à plusieurs nouveautés simultanément.

Changer l'action de voter – élection 2019

La première étape à franchir, c'est de modifier l'action de voter. Ce premier pas a deux visées : d'abord, celle d'améliorer la capacité des systèmes électoraux à permettre aux électeurs de voter non pas stratégiquement, mais de façon authentique sans craindre de « diviser le vote » ; puis, celle d'utiliser la technologie pour simplifier le vote et, surtout, pour faciliter l'instauration de systèmes de votation plus modernes dans de futures élections, comme le vote unique transférable, en permettant la diffusion quasi instantanée des résultats.

A. Vote préférentiel

Le vote préférentiel existe depuis longtemps au Canada : il est utilisé avec succès dans plusieurs provinces de l'Ouest. Le fait de demander aux gens de procéder à un classement préférentiel plutôt que de marquer d'un simple « X » leur bulletin de vote est un changement important qui permettra à certains électeurs souhaitant appuyer un candidat moins populaire ou déchirés entre plusieurs candidats aux positions idéologiques similaires de voter plus librement, sans craindre que leur choix divise le vote et entraîne ainsi l'élection du candidat le moins estimé. Ce type de scrutin offre de plus un format qui demeure familier pour l'électeur, car il conserve la structure uninominale actuelle (un député par circonscription).

D'autre part, le vote préférentiel est une bonne option si on souhaite par la suite établir un système plus proportionnel. Dans des circonscriptions plurinominales par exemple, il est possible d'atteindre la proportionnalité par le vote unique transférable. Et même si le Canada devait choisir de passer à un système mixte de scrutin de liste, les candidats régionaux pourraient tout de même être choisis en vertu du vote préférentiel et le classement obtenu par ce vote pourrait être utilisé pour déterminer l'ajout de sièges.

B. Vote électronique

Dans le document *Établir un cadre juridique pour le vote électronique au Canada*, l'auteur contribuait à décrire le cadre nécessaire pour mettre en place un système complémentaire de votation en ligne. L'accent y était principalement mis sur la conception d'un système sûr et sur

une accessibilité accrue. Les bienfaits du vote en ligne pour les autres systèmes électoraux n’y avaient toutefois pas été abordés.

Le vote en ligne n’améliorerait pas seulement l’accès au vote; il se révélerait tout simplement indispensable pour assurer une diffusion rapide des résultats dans des systèmes de votation plus complexes. Prenons par exemple un mode de scrutin préférentiel dans un modèle uninominal ou un mode de vote unique transférable dans un modèle plurinominal. Avec un système papier, il faudrait un temps considérable pour compter les votes des bulletins et présenter des résultats. En combinant un bulletin papier au vote électronique, de nombreux comtés pourraient prédire assez exactement d’un point de vue statistique le vainqueur tôt dans la soirée électorale pendant que l’on dénombre les bulletins papier et que l’on transfère les votes obtenus par les candidats des derniers rangs. Conséquemment, même si le vote, dans certaines circonscriptions électorales, était suffisamment serré pour justifier un recomptage, retardant l’élection de certains candidats, dans l’ensemble les Canadiens et les Canadiennes auraient les résultats du vote le soir même de l’élection.

Dans le document *Établir un cadre juridique pour le vote*, Bryan Schwartz et moi-même avons décrit les avantages suivants à intégrer la technologie dans notre système électoral :

- accessibilité facilitée et accommodement raisonnable;
- anonymat des électeurs;
- équité;
- exactitude des résultats et rapidité de leur transmission;
- processus compréhensibles et transparents;
- sécurité et évaluation des risques du système;
- détection des problèmes et plans de remédiation d’urgence;
- certitude et irrévocabilité législatives;
- surveillance efficace et indépendante;
- justification des coûts et efficacité.

Le document, publié par Élections Canada, décrit de manière intensive les questions juridiques entourant un tel système. En résumé, différentes mesures législatives et technologiques devraient être prises pour instaurer adéquatement un système de votation en ligne. En appliquant des redondances appropriées, par exemple, le système pourrait être conçu pour permettre le stockage en ligne des votes électroniques et l’impression simultanée d’un bulletin papier. Les électeurs auraient ainsi confiance dans le système, puisqu’un dépouillement manuel des votes serait toujours possible. Le vote électronique pourrait également s’échelonner sur plusieurs jours avant la date finale de l’élection pour éviter des problèmes de dernière minute.

Le système canadien de technologies de l’information est déjà très efficace; le système de vote électronique pourrait intégrer la technologie d’identification actuelle. La diffusion des résultats du vote en ligne devrait également être prévue après la fermeture de tous les bureaux de vote à l’échelle nationale, pour éviter que certains résultats soient annoncés avant que tous les suffrages aient été exprimés dans l’Ouest.

Changer la nature de la représentation – élection 2023

Le Comité spécial sur la réforme électorale entendra certainement de nombreux Canadiens qui ne sont pas satisfaits du système électoral actuel qui peut faire en sorte que le nombre de sièges obtenu par un parti est disproportionné par rapport au pourcentage total de votes recueilli par ce même parti.

D'une part, il est évident qu'il y a un problème quand un parti peut, malgré un appui minoritaire à l'échelle nationale, concrétiser un programme législatif majoritaire ou quand des petits partis politiques sont peu ou pas représentés malgré un appui régional ou national important des électeurs.

D'autre part, les électeurs ont des raisons de craindre des systèmes électoraux qui enracinent davantage les chefs de parti, qui diluent la représentation régionale ou qui modifient la nature fondamentale des élections.

Il existe plusieurs façons de produire des élections plus justes, mais la plupart nécessiteront des compromis. Bon nombre de systèmes, dont la représentation proportionnelle mixte, ont recours à des scrutins de liste ou à l'ajout de sièges additionnels pour compenser des résultats disproportionnés. Nous pouvons présumer que la plupart des parlementaires votent selon la ligne de partie de toute façon dans le système actuel; que les candidats soient élus par circonscription ou d'après le soutien global obtenu par le parti ne devrait pas faire une grande différence dans les activités du Parlement.

Je privilégierais toutefois un vote unique transférable pour satisfaire une population qui est sceptique par rapport à la réforme électorale.

Recours au référendum

Comme il a été mentionné auparavant, un référendum pourrait être tenu au moment des élections de 2019 pour sonder la population sur une éventuelle représentation proportionnelle. Cette étape n'est pas juridiquement nécessaire, mais elle est souhaitable pour légitimer le système électoral choisi ainsi que les nombreux changements fondamentaux qu'il requerra. D'après les expériences de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, un référendum basé sur des questions simples, auxquelles les électeurs doivent répondre par oui ou par non, est susceptible d'offrir un résultat clair.

Un référendum pourrait très bien, par exemple, être construit autour des deux questions suivantes :

- Seriez-vous d'accord pour qu'un modèle proportionnel soit conçu afin que le Canada passe à un système de représentation proportionnelle à l'échelle nationale?
- Seriez-vous d'accord pour que les sièges de votre région soient distribués de manière plus proportionnelle?

Si le souhait d'une proportionnalité est clairement exprimé à l'échelle nationale, un système de scrutin de liste pourrait être mis en place. Le gouvernement pourrait aussi utiliser les premiers choix des électeurs exprimés par le truchement d'un système de scrutin préférentiel pour accorder des sièges supplémentaires à certains partis et ainsi compenser des résultats disproportionnés. D'autre part, le Parlement pourrait opter pour la simplicité et proposer

uniquement un système de vote unique transférable en considérant seulement la seconde question énoncée ci-dessus. L'auteur suggère de passer à un système de vote unique transférable, mais il est sensible aux propositions d'autres groupes qui militent pour une réforme du système électoral.

Pourquoi le vote unique transférable au Canada

Des articles universitaires démontrent avec force les avantages du VUT, lequel améliorerait la représentation régionale, favoriserait la concurrence et produirait des résultats électoraux plus justes. L'auteur souhaite mettre l'accent sur les avantages d'ordre procédural à choisir le VUT et sur certaines options précises pour le mettre en place.

1. **Le VUT peut être mis en place progressivement.** Le VUT permet une proportionnalité partielle ou complète, mais, à l'inverse d'autres systèmes, il peut être intégré de manière progressive. Par exemple, un tel système peut assurer un haut niveau de proportionnalité dans les régions urbaines caractérisées par des comtés plurinominaux, mais il peut très bien être implanté en parallèle dans des zones ou des régions rurales mieux desservies par des circonscriptions uninominales. Bon nombre des autres systèmes requièrent que le nombre de sièges à l'échelle locale soit réduit et que la proportionnalité soit déployée dans toutes les circonscriptions simultanément. Ainsi, si certaines circonscriptions électorales rejettent le VUT par voie de référendum, le système peut tout de même être utilisé dans les régions prêtes à l'accueillir. Certes, un tel modèle pourrait maintenir les obstacles auxquels se heurtent de petits partis dans certaines régions. Par contre, les centres urbains abritent généralement une population plus diversifiée que les communautés rurales et pourraient vouloir tenter l'expérience d'un nouveau système politique.
2. **Une faible proportionnalité est acceptable.** Lorsque le VUT a été proposé en Colombie-Britannique, il a été décidé de conserver autant de circonscriptions électorales comptant cinq voire sept députés que possible. Résultat : le processus est devenu beaucoup trop lourd dans de nombreux comtés. En prenant cette décision, l'idée était de faciliter le plus possible l'élection d'un candidat d'un petit parti pour augmenter la proportionnalité dans ces comtés. Mais de petites circonscriptions (c'est-à-dire comptant trois sièges) font très bien l'affaire dans un système de VUT puisque ce dernier favorise la diversité régionale et produit moins de résultats disproportionnés. S'il est possible pour un parti, dans un système VUT, d'obtenir 10 % des votes à l'échelle nationale sans gagner de siège, il est aussi probable que de nombreux partis recueillant de 5 à 10 % des votes à l'échelle nationale puissent récolter 25 % des suffrages dans certaines régions. La réforme électorale devrait avoir pour objectifs d'augmenter la diversité et de mieux traduire les intentions de vote en représentation; elle ne devrait pas viser la représentation parfaite. La commission de délimitation des circonscriptions devra redécouper la carte électorale canadienne si nous allons de l'avant avec le VUT. Les villes denses peuvent très bien supporter de trois à cinq sièges, mais la majeure partie du pays se contentera très bien d'un ou deux députés par comté. La proportionnalité des systèmes électoraux est un concept souvent abstrait. Par exemple, on ne peut que spéculer sur la quantité d'électeurs qui ont voté pour un parti politique par rapport au nombre d'électeurs qui ont voté pour leur

candidat local. Dans les pays ayant adopté une représentation proportionnelle complète, les partis les plus petits sont souvent issus de grands partis dont ils se sont détachés pour des raisons de divergences de personnalités. De tels partis pourraient obtenir un plus grand nombre de votes à l'échelle régionale.

3. **Le VUT autorise le choix d'un seul candidat.** Dans certains pays, comme l'Australie, les électeurs doivent classer une douzaine de candidats selon leur ordre de préférence. Les électeurs canadiens devraient pouvoir être autorisés à ne voter que pour un seul candidat, même si, ce faisant, ils perdent un peu des avantages de la proportionnalité locale.
4. **Le VUT exige l'intégration d'avancées technologiques.** Le plus grand défi du VUT réside dans le dénombrement des votes, qui est plus complexe et qui demande plus de temps que d'autres systèmes. Un système de dépouillement entièrement automatisé devrait probablement être mis en place. Toutefois, si un nombre important d'électeurs votent en ligne, le résultat pourrait tout de même être annoncé instantanément. Le décompte final et les procédures de vérification pourraient avoir lieu dans les semaines suivant une élection.

Un système de représentation proportionnelle mixte pour le Canada?

Si le Canada décidait d'aller de l'avant avec un système mixte, il faudrait tout de même chercher des moyens de rendre le système aussi ouvert que possible. Pour éviter un affaiblissement de la représentation locale et assurer l'efficacité du système, le recours au vote préférentiel pour les sièges régionaux devrait être sérieusement envisagé. Sinon, bon nombre des problèmes liés à la division du vote demeureront à l'échelle locale, sans nécessairement garantir que les intérêts locaux sont mieux desservis par l'ajout de sièges prévu par la RP.

Le Parlement pourrait aussi envisager de se fonder sur les premiers choix des électeurs pour la détermination de sièges supplémentaires. La plupart des systèmes mixtes ont pour désavantage de décourager les petits partis à présenter des candidats à l'échelle régionale. Des coalitions peuvent ainsi se former entre un grand parti qui aspire à remporter des sièges à l'échelle locale et un petit parti qui ne peut viser que les sièges de liste. De telles situations, dans un système de RP, font en sorte qu'il est difficile de répartir équitablement les sièges sans trop diluer le vote si les électeurs votent de façon distincte pour un parti et pour un candidat.

Encore une fois, le recours au vote préférentiel le temps d'une élection permettrait d'observer la répartition du vote dans un contexte de représentation proportionnelle et de concevoir un système de RP qui convient aux besoins spécifiques du Canada.

Résumé

L'auteur recommande d'échelonner la réforme électorale sur deux élections. La première servirait à apporter des changements à l'action de voter en instaurant le vote préférentiel et le vote en ligne. La seconde mettrait en place une certaine forme de représentation proportionnelle. Puisque cette option prévoit des modifications importantes sur deux élections, ce qui laisse place à un possible changement de gouvernement entre les deux, un référendum pourrait être tenu pour s'assurer que le modèle de représentation proportionnelle est légitimé par la population.