

Le 5 octobre 2016

Comité spécial sur la réforme électorale
131, rue Queen, 6^e étage
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme électorale

Sommaire

Ma recherche au niveau de la maîtrise portait sur le mode de scrutin préférentiel en Colombie-Britannique et sur les autres systèmes électoraux en usage ailleurs au Canada. Dans le présent mémoire, je décris le contexte historique dans lequel les systèmes électoraux ont été débattus et utilisés au Canada. Le Comité a l'occasion de formuler des recommandations fondées sur d'autres objectifs que celui d'obtenir le maximum de sièges possible, ambition partagée par un grand nombre de politiciens d'hier et d'aujourd'hui. Il peut le faire en recommandant un système de représentation proportionnelle.

Je sou mets les recommandations suivantes au Comité et au gouvernement :

1. Adopter un système de représentation proportionnelle afin de remplir le mandat du Comité de formuler des recommandations qui amélioreront l'efficacité et la légitimité, la participation, l'intégrité et la représentation locale.
2. Choisir un système de représentation proportionnelle qui inclut les circonscriptions plurinominales et comporte des bulletins de vote par classement afin de respecter l'exigence en matière de représentation locale.
3. Rejeter catégoriquement un système électoral à scrutin majoritaire.
4. Adopter un système de représentation proportionnelle utilisant des bulletins de vote par classement. Les Canadiens ont déjà utilisé (et utilisent encore) des systèmes électoraux de ce type, et ils peuvent facilement le faire à une plus grande échelle.
5. Avant la première élection qui se déroulera selon un nouveau mode de scrutin, financer entièrement une grande campagne publicitaire pour expliquer le nouveau système électoral.
6. Réfléchir aux manquements du Comité à l'égard de son mandat d'assurer l'inclusion, particulièrement en facilitant la participation des personnes handicapées, des particuliers à faible revenu et des sans-abri. Examiner de quelle façon ces personnes et leurs besoins seront pris en compte lors de l'élaboration d'une nouvelle loi.
7. Offrir une formation adéquate aux membres du personnel électoral et prévoir des niveaux de dotation suffisants afin de faciliter la transition vers un nouveau système électoral.
8. Traiter les candidats indépendants sur le même pied d'égalité que les candidats affiliés à un parti. Pour ce faire, il faudrait peut-être ajouter une catégorie complémentaire « gagnant le plus proche » pour les candidats

indépendants, si l'on choisit un système mixte proportionnel ou un système électoral comparable.

Recherche pertinente

Ma recherche au niveau de la maîtrise, qui portait sur l'histoire de la réforme électorale en Colombie-Britannique, s'intéressait particulièrement à l'adoption et à l'utilisation du mode de scrutin préférentiel dans cette province, lors des élections provinciales tenues en 1952 et en 1953, ainsi qu'à l'abolition de ce système électoral. Au cours de ce travail de recherche, je me suis également intéressé à l'utilisation, ailleurs au pays, des systèmes électoraux autres que le scrutin uninominal majoritaire à un tour (aussi appelé « scrutin majoritaire »).

C'est depuis toujours par opportunisme politique que les politiciens canadiens modifient le système électoral. Je présente ce mémoire au Comité spécial sur la réforme électorale dans l'espoir que les membres du Comité ne répéteront pas les erreurs de leurs prédécesseurs.

Contexte historique

Sur la scène politique canadienne, les grandes discussions portant sur la réforme électorale et des changements concrets ont été tenues principalement pour des raisons politiquement égoïstes, comme l'illustrent les exemples suivants :

- Au début du XX^e siècle, Victoria, Vancouver et d'autres municipalités de la Colombie-Britannique adoptent le mode de scrutin à vote unique transférable, dans le but d'empêcher le parti travailliste de remporter une majorité écrasante aux élections tenues selon le mode de scrutin majoritaire¹.
- Lorsque les Cultivateurs unis de l'Alberta forment un gouvernement majoritaire en 1921, ils ne tiennent pas leur promesse d'instaurer un nouveau système électoral de représentation proportionnelle à l'échelle de la province. Ils se contentent de mettre le mode de scrutin à vote unique transférable en place seulement dans les centres urbains où ils ont des chances de gagner des sièges grâce à la représentation proportionnelle².
- Dans la foulée de la grève générale de Winnipeg, le gouvernement libéral du Manitoba met en place le mode de scrutin à vote unique transférable à Winnipeg pour éviter que le parti travailliste ne remporte tous les sièges de la ville sous un mode de scrutin majoritaire³.
- Appuyé par les libéraux de l'opposition, le gouvernement majoritaire des Cultivateurs unis du Manitoba met en place, en 1924, le mode de scrutin par vote préférentiel dans les circonscriptions rurales. Les conservateurs accusent

¹ Denis Pilon, « Explaining Voting System Reform in Canada, 1874 to 1960 », *Journal of Canadian Studies*, vol. 40, n^o 3, automne 2006, p. 135-161.

² H.C.J. Phillips, *Challenges to the Voting System in Canada, 1874 – 1974*, dissertation (Ph. D.), Université Western Ontario, 1976, p. 226.

³ Ibid., p. 142; Denis Pilon, *Explaining Voting System Reform in Canada, 1874 to 1960*, p. 145.

alors le gouvernement d'essayer de nuire à leurs chances de se faire élire aux prochaines élections⁴.

- Au cours des années 1940, le parti libéral de la Colombie-Britannique appuie un système électoral obligatoire fondé sur la méthode Borda, qui permettrait aux électeurs de choisir sur les bulletins de vote jusqu'à trois candidats en accordant, par exemple, trois points à leur premier choix, deux points à leur deuxième choix et un point au troisième choix⁵. Comme les libéraux croyaient être le deuxième choix des électeurs, ils étaient d'avis que la méthode Borda les favoriseraient davantage que le vote préférentiel.
- Les libéraux et les conservateurs de la Colombie-Britannique adoptent avant les élections de 1952 une loi mettant en place un mode de scrutin préférentiel dans le but d'aider leurs candidats et de faire obstacle au socialisme⁶.
- Quand le Parti Crédit social de la Colombie-Britannique forme un gouvernement majoritaire en 1953, il abolit le vote préférentiel, dont il n'a plus besoin pour obtenir une majorité⁷.
- En 1990, Tom Flanagan propose le vote préférentiel afin de combiner le vote des conservateurs et des réformistes et, ainsi, éviter de diviser la droite⁸.
- Le gouvernement libéral de la Colombie-Britannique et le NPD, qui formait alors l'opposition, n'avaient tous deux rien à gagner d'un mode de scrutin à vote unique transférable lors des référendums sur la réforme électorale tenus en 2005 et en 2009, et aucun des deux partis n'appuie publiquement ce mode de scrutin⁹.

Observations

Le Comité a l'occasion de formuler des recommandations fondées sur d'autres objectifs que celui d'obtenir le maximum de sièges, ambition partagée par un grand nombre de politiciens d'hier et d'aujourd'hui. Il peut le faire en recommandant un système de représentation proportionnelle.

Tout système électoral qui ne vise pas à produire des résultats proportionnels est une demi-mesure qui ne pourra pas renforcer la crédibilité de l'électorat. Le mode de scrutin majoritaire favorise les libéraux et les conservateurs dans leur quête de gouvernements majoritaires, mais il n'y a aucune raison convaincante de conserver ce système au XXI^e siècle. Le Comité a entendu les témoignages de personnes qui ont réussi à briser le mythe voulant qu'il y ait plus d'élections ou d'instabilité avec le mode de scrutin à

⁴ Harold J. Jansen, *The Single Transferable Vote in Alberta and Manitoba*, dissertation (Ph. D.), Université de l'Alberta, 1998, p. 45-46.

⁵ Université de la Colombie-Britannique, Collections spéciales, Fonds Parti libéral de la Colombie-Britannique, boîte 1, fichier 3, « B.C. Liberal Association Convention Proceedings », 9-10 décembre 1947, p. 47 et 49.

⁶ Stephen Harrison, *The Alternative Vote in British Columbia: Values Debates and Party Politics*, Université de Victoria, 2010; Université de Victoria, archives et collections spéciales, Byron Johnson Papers, vol. 73, n^o 10, boîte 1, fichier 5, de R. W. Kennedy à Byron Johnson, 28 février 1949.

⁷ Stephen Harrison, *The Alternative Vote in British Columbia*, p. 116.

⁸ *Ibid.*, p. 185.

⁹ *Ibid.*, p. 171.

représentation proportionnelle qu'avec le scrutin majoritaire, par exemple. Notre système électoral est dépassé et il faut le remplacer immédiatement par un mode de scrutin plus moderne.

Un système de représentation proportionnelle permettrait aux partis comme le Parti vert et le Nouveau Parti démocratique d'obtenir plus de sièges. En 2015, un tel mode de scrutin aurait également été à l'avantage des conservateurs et du Bloc Québécois. Grâce à ce nouveau type de scrutin, des régions comme l'île de Vancouver éliraient à nouveau des représentants conservateurs et libéraux et le Canada atlantique (ou toute autre région) n'apparaîtrait plus comme une région politiquement homogène alors que le vote populaire affiche une réalité différente. Il est essentiel d'avoir divers points de vue politiques à l'échelle de notre pays pour que les débats du Parlement soient constructifs.

Si le Comité recommande un système de représentation proportionnelle et si le Parlement légifère en ce sens, nous assisterions au commencement d'un nouveau chapitre de l'histoire des réformes électorales au Canada. Si les politiciens acceptent d'accorder plus de poids à une représentation équitable et à une meilleure démocratie plutôt qu'à leurs intérêts politiques partisans, la représentation politique et l'élaboration de politiques seraient nettement améliorées. En acceptant l'instauration d'un système de représentation proportionnelle, les partis politiques instaureraient un climat de collaboration pour les générations à venir.

Recommandations

Les recommandations suivantes sont catégorisées selon les principes gouvernant le mandat du Comité.

Efficacité et légitimité

1. *Adoption d'un système électoral de représentation proportionnelle.* On demande au Comité de faire une recommandation pour que le vote soit « traduit de façon juste dans les résultats du scrutin »; que la mesure recommandée « réduise la distorsion » et « renforce le lien entre l'intention des électeurs et l'élection des représentants ». Comme je le montrerai tout au long de mes recommandations, le seul moyen d'atteindre cet objectif est d'adopter un système de représentation proportionnelle. Dans la mesure du possible, tous les bulletins de vote des électeurs devraient avoir une incidence sur la composition du Parlement.
2. *Rejeter catégoriquement un système électoral à scrutin majoritaire.* Si le Comité ne recommande pas à la Chambre des communes un système électoral particulier, il doit établir clairement qu'un scrutin majoritaire – par exemple, conserver le système uninominal majoritaire à un tour ou adopter le mode de scrutin préférentiel – serait inapproprié. À titre d'exemple, si les Canadiens avaient voté selon le mode de scrutin préférentiel aux élections de 2015, nous aurions probablement obtenu les mêmes résultats que ceux du Canada atlantique. Les bulletins de vote de 48 % des électeurs du Nouveau-Brunswick n'ont pas servi à élire un seul des représentants locaux en 2015. Les chiffres étaient semblables pour l'Île-du-Prince-Édouard

(42 %), la Nouvelle-Écosse (38 %) et Terre-Neuve-et-Labrador (36 %). Le Comité ne peut pas remplir son mandat en donnant son aval à un système électoral majoritaire. De la même façon, le système qui sera adopté ne devra comporter aucun élément dérivé du scrutin majoritaire. À titre d'exemple, un modèle de système mixte proportionnel devrait utiliser des bulletins de vote par classement dans ses circonscriptions uninominales.

Participation

3. *Adoption d'un système électoral de représentation proportionnelle.* L'un des objectifs du Comité est d'améliorer l'unité sociale. La représentation proportionnelle permettrait d'élire des représentants de tous les partis politiques du pays, ce qui réduirait la perception d'âpres divisions politiques d'une région à l'autre. En outre, un système de représentation proportionnelle comportant un bulletin de vote par classement amènerait les candidats à courtiser les candidats qui sont le deuxième choix des électeurs et à faire des gouvernements de coalition la nouvelle norme. Ces deux facteurs « favoriseraient une civilité et une collaboration accrues au sein de la sphère politique ».

4. *Avant la première élection, financer entièrement une grande campagne publicitaire pour expliquer le nouveau système électoral.* Avant la tenue des élections provinciales de 1952 en Colombie-Britannique, chaque foyer a reçu une brochure expliquant le vote préférentiel, qui précisait, par exemple, comment marquer son bulletin de vote et contenait une foire aux questions. Un film d'une minute a été envoyé à tous les cinémas et les journaux ont publié pendant des mois des annonces et des articles sur la façon de remplir les nouveaux bulletins de vote. Malgré tout cela, un sondage téléphonique réalisé une semaine avant l'élection a permis de constater que beaucoup de citoyens ne comprenaient pas encore clairement ce qu'ils devraient faire le jour de l'élection¹⁰. Une campagne de publicité efficace auprès du public est indispensable pour que les électeurs participent à un nouveau mode de scrutin. Les documents publicitaires et éducatifs doivent donc être offerts sous des formes accessibles et en autant de langues que possible.

Accessibilité et inclusion

5. *Réfléchir aux manquements du Comité à l'égard de son mandat d'assurer l'inclusion.* Le Comité a fait bien peu pour remplir la partie de son mandat voulant que son calendrier de consultations vise à « renforcer l'inclusion de tous les Canadiens de notre société diversifiée ». J'ai écrit au Comité pour demander si des interprètes en langage gestuel (ASL) allaient être présents pour interpréter l'audience du Comité à Victoria. Je n'ai pas reçu de réponse, et j'ai pu constater qu'il n'y avait pas d'interprètes à l'audience. Pourtant, l'Association des Sourds du Canada estime que le Canada compte

¹⁰ *Ibid.*, p. 95.

357 000 personnes qui sont malentendantes sur le plan culturel et linguistique¹¹.

Au cours de l'assemblée publique sur la réforme électorale organisée par le député de Victoria, le vice-président du Comité a déclaré que le Comité allait inviter des représentants d'organismes pour parler au nom des sans-abri et des personnes à faible revenu. J'admets que le Comité manque de ressources, mais inviter des représentants de ces organismes ne constitue pas une consultation efficace des personnes à faible revenu ou sans domicile. Assister à une audience représente un coût disproportionné pour ces personnes; pour les inclure, le Comité aurait dû établir la communication avec elles d'une façon proactive et appropriée. Mais aucun « représentant » de ces organismes n'a assisté à l'audience tenue à Victoria. Enfin, l'exigence de présenter une pièce d'identité avec photo pour assister ou parler à l'audience constitue un obstacle pour les Canadiens démunis. Et on ne diminuait pas l'importance de cet obstacle en leur permettant d'assister si quelqu'un se portait garant pour eux.

Il ne faudrait pas prendre ces manquements comme un prétexte pour jeter le travail du Comité et revenir à la case départ. Les rédacteurs de lois et les responsables des politiques devraient plutôt s'assurer que le nouveau système réponde aux besoins de tous les Canadiens, et les recommandations du Comité devraient aller dans ce sens. À mesure qu'avancent les processus législatifs et les processus d'éducation du public, il faudra peut-être prendre d'autres mesures pour consulter les groupes de personnes à faible revenu et les sans-abri. Nos représentants élus peuvent et devraient mieux consulter les groupes qui sont beaucoup trop souvent exclus de l'élaboration des politiques.

6. *Adopter un système de représentation proportionnelle utilisant des bulletins de vote par classement.* Le Comité a entendu des témoins, dont des représentants d'autres pays qui utilisent des systèmes de représentation proportionnelle avec bulletins de vote par classement, qui ont attesté que les électeurs sont capables de classer les candidats par ordre de préférence : 1^{er}, 2^e et 3^e. Ces témoins ont raison. Il est probable qu'un plus grand nombre de bulletins devront être annulés lors de la première élection tenue dans le cadre d'un nouveau système, mais il y en aura de moins en moins d'une élection à l'autre. Ce n'est pas une raison suffisante pour écarter l'adoption d'un nouveau système. Si les Vancouverois ont été capables de voter à l'aide de bulletins de vote par classement dans les années 1920¹², maintenant que nous disposons de l'avantage conféré par les campagnes publicitaires modernes, les Canadiens seront eux aussi capables de faire face à un tel

¹¹ Association des Sourds du Canada, Statistiques portant sur les Sourds canadiens, 3 juillet 2015, <http://cad.ca/dossiers-sur-la-surdite/statistiques-portant-sur-les-sourds-canadiens/?lang=fr>.

¹² Stephen Harrison, *The Alternative Vote in British Columbia*, p. 25.

changement. Les Canadiens se servent couramment de bulletins de vote par classement lorsqu'ils votent, par exemple, pour le chef d'un parti. À ma connaissance, personne ne s'est plaint que ce système était trop difficile à comprendre.

7. *Formation offerte aux membres du personnel électoral.* Les électeurs des élections de 1952 ont déploré le chaos et les conditions « épouvantables » qui régnaient dans les bureaux de vote¹³. Il est sûrement possible de former efficacement le personnel d'Élections Canada pour qu'il sache comment répondre à toutes les questions. Les bureaux de vote doivent également disposer d'un personnel suffisant (peut-être même surnuméraire) afin de prévoir la possibilité de longues files d'attente lors de la première élection tenue avec un nouveau système, surtout si l'on demande pour la première fois aux électeurs de classer les candidats selon leurs préférences ou d'inscrire plus d'un vote, dans le cadre d'un système mixte proportionnel. La formation du personnel permettrait également d'éviter les longs processus de décompte des voix sous un nouveau système.

Intégrité

8. *Adoption d'un système électoral de représentation proportionnelle.* Un système faisant en sorte que le vote de chaque électeur ait une incidence sur la composition du Parlement assure une plus grande intégrité qu'un système incapable de le faire. Les résultats électoraux seraient plus fiables et vérifiables qu'ils ne le sont avec le système actuel, puisque chaque électeur saurait que son vote, à l'aide de transferts ou d'un complément, aura un effet significatif sur le résultat final de l'élection.

Représentation locale

9. *Adoption d'un système électoral de représentation proportionnelle.* Un grand nombre de Canadiens n'ont pas de représentant local qui exprime leurs opinions politiques au Parlement. À l'audience tenue à Victoria, l'une des membres du Comité a déclaré qu'après son élection elle était devenue la députée de tous les électeurs de sa circonscription et non seulement la députée des électeurs qui avaient voté pour elle. Cela est sûrement vrai pour le travail personnalisé au sein de la circonscription (il n'y a aucun doute qu'un député du parti X aidera un électeur du parti Y à se retrouver dans les dédales du processus d'immigration), mais cette affirmation ne s'applique pas aux questions de politiques sur lesquelles les partis sont nettement divisés. Les Canadiens souhaitent que leurs députés les aident lorsqu'ils se trouvent en butte avec la bureaucratie gouvernementale, mais ils méritent aussi que des représentants locaux expriment leurs opinions politiques au Parlement.

10. *Réfléchir à un système de représentation proportionnelle qui comporte des circonscriptions plurinominales et des bulletins de vote par classement.* Le

¹³ *Ibid.*, p. 109.

Comité a entendu que les électeurs votent pour un parti et non pour des candidats, malgré ce que les gens disent et ce que les politiciens souhaitent croire¹⁴. Néanmoins, le mode de scrutin à vote unique transférable ou le système hybride rural et urbain assorti d'un complément proportionnel pourrait s'avérer une solution adéquate pour assurer une représentation locale.

11. *Traiter les candidats indépendants sur le même pied d'égalité que les candidats affiliés à un parti. Pour ce faire, il faudrait peut-être ajouter une catégorie complémentaire « gagnant le plus proche » pour les candidats indépendants, si l'on choisit un système mixte proportionnel ou un système électoral comparable.* Le mode de scrutin à vote unique transférable ou un système hybride rural et urbain assorti d'un complément proportionnel donneraient aux candidats indépendants une chance d'être élus. Cela dit, selon la façon dont ils sont actuellement compris, le système mixte proportionnel et le système proportionnel rural et urbain ne permettraient probablement pas d'attribuer des sièges supplémentaires aux candidats indépendants même si ces derniers obtenaient, de façon hypothétique, 5 % des votes dans une région. Je ne recommanderais pas un système « gagnant le plus proche » pour les compléments de liste en général, mais on pourrait permettre aux candidats indépendants de participer à des compléments de liste lorsque l'électorat appuie des candidats indépendants. L'établissement d'une catégorie complémentaire « gagnant le plus proche » pour les candidats indépendants, si ces derniers dépassent le seuil du vote populaire, pourrait procurer des voix régionales particulières et une représentation locale exclusive aux circonscriptions des candidats indépendants. Cela pourrait se réaliser en permettant aux électeurs de choisir « candidat indépendant » avec leur deuxième vote. Les partis sont peut-être réticents à conférer des pouvoirs à des voix diversifiées, mais un nouveau système électoral est l'occasion de créer une démocratie plus inclusive. Il faudrait trouver une solution plus inclusive que la mienne, étant donné qu'elle ne conviendrait pas aux régions qui élisent peu de députés supplémentaires.

Conclusion

Je tiens à remercier tous les membres du Comité, le personnel politique et les députés qui ont lu mon mémoire. Je salue le travail du Comité.

En lisant l'histoire des réformes électorales au Canada, il est normal de ressentir du cynisme envers les motifs des politiciens et des partis politiques. Mon travail de recherche m'a amené à réfléchir à la vie des nombreux militants qui ont lutté pour la réforme électorale et dont les idéaux ont été rejetés pour des caprices politiques. Wendy Bergerud était l'une de ces personnes. Après avoir milité plus d'une décennie

¹⁴ Voir, par exemple : Dennis Pilon, *The Politics of Voting: Reforming Canada's Electoral System*, Toronto, Emond Montgomery, 2007, p. 127; J. Terence Morley et coll., *The Reins of Power: Governing British Columbia*, Vancouver, Douglas and McIntyre, 1983, p. 14.

pour faire adopter la représentation proportionnelle, elle est décédée cette année. Comme moi, elle était convaincue que la représentation proportionnelle est un moyen d'améliorer la politique canadienne, la représentation des électeurs et l'élaboration de politiques.

J'ai 29 ans et j'espère que la représentation proportionnelle sera adoptée de mon vivant. L'histoire me dit que j'ai tort d'espérer. Je vous en prie, donnez-nous la preuve que l'histoire peut changer de cours.

Veuillez agréer, Mesdames et Messieurs les membres du Comité, l'expression de mes sentiments distingués.

Stephen Harrison

- c.c. M. Murray Rankin, député, Victoria
M^{me} Rachel Blaney, députée, North Island—Powell River
M. Randall Garrison, député, Esquimalt—Saanich—Sooke
M. Gord Johns, député, Courtenay—Alberni
M. Alistair MacGregor, député, Cowichan—Malahat—Langford
M^{me} Sheila Malcolmson, députée, Nanaimo—Ladysmith
M^{me} Elizabeth May, députée, Saanich—Gulf Islands