

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

5 novembre 2016, James D. Warner

J'adresse mes sincères remerciements aux lecteurs. J'ai lu les mémoires et les témoignages antérieurs au 30 septembre 2016. Je suis impressionné par le dévouement, les connaissances et les capacités d'analyse dont il a été fait preuve. J'aimerais maintenant qu'ils soient résumés dans un seul document annoté. Simple citoyen, je ne peux prétendre à l'érudition de bon nombre des intellectuels qui sont intervenus. J'espère que mes suggestions ne seront pas confinées « quelque part entre le manque d'information et le ridicule ».

Pour résumer, je vais lancer un appel; discuter des principes; aborder les questions du vote obligatoire, du vote électronique, du référendum, de la stabilité, du système de poids et de contrepoids, de l'importance de n'exclure personne et des systèmes de vote envisagés; enfin, suggérer un système de vote.

## Un appel à votre bonne volonté

La politique au sens large s'exprime par un gouvernement qui, soit maintient le statu quo, soit lance ou gère le changement. Il aura fallu plus de 1000 ans de politique à la civilisation occidentale pour nous mener du féodalisme à la démocratie représentative d'aujourd'hui. Ce lent processus aura vu se succéder : la Magna Carta, concédant des droits aux barons; la Renaissance; la Réforme; l'établissement du Parlement et les élections; l'émancipation des propriétaires terriens; les révolutions américaine et française; le suffrage universel de l'électorat masculin adulte; l'abolition du commerce des esclaves; le scrutin secret; l'abolition de l'esclavage; l'émancipation des hommes adultes de race noire; l'ouverture du suffrage universel aux femmes de race blanche; l'émancipation des Canadiens de couleur non autochtones; l'émancipation des Canadiens des Premières Nations en 1960; l'abaissement de l'âge requis pour voter à 18 ans en 1970. Chaque étape aura apporté son lot de sacrifices et donné lieu à de la résistance. Ce bref survol historique porte à croire que la représentation est destinée à s'améliorer tôt ou tard.

Les partis qui dominent traditionnellement la scène politique ont intérêt à préserver le statu quo ou à privilégier les changements qui leur sont favorables. L'amélioration de la représentation n'est pas dans leur intérêt naturel, car elle compliquerait l'obtention d'une majorité et augmenterait le besoin de consensus. Étant donné que les Libéraux sont perçus comme détenteurs du centre-gauche sur l'échiquier politique, ils auront pour préférence naturelle le système du vote préférentiel, qui permet même parfois d'obtenir la majorité. Les Conservateurs, en revanche, préféreront le statu quo, le système actuel leur ayant permis de former des gouvernements majoritaires alors que les Libéraux avaient détourné bon nombre d'électeurs centristes.

Je m'attends à ce que la plupart des gens ayant voté pour un autre candidat que leur député élu ne s'estiment pas représentés. Or, le vote préférentiel n'augmentera pas (s'il ne le réduit pas) le sentiment de représentation de l'électorat (voir le mémoire de Joyce Green et la déclaration du professeur Craig Scott). La question que j'espère voir les Libéraux et les Conservateurs se poser est la suivante : est-ce que je crois dans la démocratie représentative ou est-ce que je crois dans le maintien de mon parti au pouvoir? La brève chronologie ci-dessus montre que le moment finit par venir où certaines idées deviennent des réalités. Parfois, c'est à l'initiative d'un personnage visionnaire. Or, l'heure n'est pas venue pour la réforme électorale canadienne. Si nous vivons aujourd'hui dans un monde meilleur que celui d'il y a 1000 ans, ce n'est pas uniquement en raison de la technologie, mais également de la lente marche des droits de la personne contre la résistance des intérêts égoïstes des puissants et des groupes sociaux.

Les occasions d'accroître significativement la représentativité dans le système démocratique sont extrêmement rares – elles peuvent ne se produire qu'une seule fois dans l'espace d'une vie. Si vous croyez dans la démocratie représentative, je vous implore de vous élever au-dessus des intérêts naturels de votre parti politique, en recommandant un système de vote qui permettra à chaque voix de compter, tout en assurant un solide sens de la responsabilité et en offrant une simplicité suffisante.

Les personnes qui feront ce choix courageux mériteront toute notre admiration pour leur sacrifice.

## Quelques observations sur les principes :

Certains des principes sont contradictoires; autrement dit, pour en favoriser un, il faudrait compromettre l'autre.

Principe n° 1 : Accroître la confiance de la population canadienne est sans doute optimiste, compte tenu des échecs de référendums passés. Le chef du gouvernement est prompt à dicter ses politiques aux députés, qu'il s'attend à voir représenter le gouvernement auprès de l'électorat plus qu'à représenter l'électorat auprès du gouvernement. J'estime que ce cynisme s'est généralisé, ce qui peut avoir contribué à la chute du taux de participation aux élections, qui remonte épisodiquement dans les situations de vote de protestation. Le choix du système de vote peut n'avoir aucune incidence sur ce phénomène.

Principe n° 2 : Efficacité et légitimité – chaque vote doit compter vraiment. Chaque électeur doit être capable d'identifier facilement la personne qui le représente. Le système de vote préférentiel ne permet pas de faire correspondre parfaitement les valeurs de l'électeur et du député.

Principe n° 3 : Mobilisation – cet objectif louable exigera sans doute des changements autres que celui du système de vote.

Principe n° 4 : Accessibilité et inclusion – les principes de la simplicité et de la représentation sont contradictoires. De même, les principes de l'accessibilité et de l'intégrité le sont également.

Principe n° 5 : L'intégrité est une question de mécanisme et ne dépend pas du système de vote. La compromission de l'intégrité rend toute réforme électorale futile.

Principe n° 6 : la représentation locale se traduit par la responsabilisation. Les principes de la responsabilisation et de la représentation sont contradictoires. L'agrandissement des circonscriptions (représentation proportionnelle et plus, donc à plusieurs députés) pourrait se révéler quelque peu nuisible à cet égard. Les circonscriptions à plusieurs députés ont une responsabilité moindre en raison de leur bien plus grande taille.

Je vous renverrai aux notions fondamentales exprimées dans le mémoire de Thomas Axworthy.

## Vote obligatoire

- L'obligation de voter augmenterait certes le taux de participation, mais il serait alors peu honnête de prétendre à une plus grande légitimité.
- Un pompiste, un soir d'élection, m'a dit un jour qu'aller voter était « un gaspillage d'essence ». Le fait de forcer ce genre de personne à aller voter a toute bonne chance de le contrarier fortement.
- Si cette mesure est adoptée, je vous invite à ajouter la case « AUCUN » au bulletin de vote. Le nombre de voix alliées à cette option et le nombre de bulletins nuls devraient être annoncés le soir de l'élection.
- Il serait plus judicieux de rendre l'éducation civique obligatoire dans le système d'enseignement et d'abaisser l'âge légal pour voter, au moins à 16 ans, voire 15.

## Vote électronique

- Malheureusement, c'est une mauvaise idée dont l'heure est appelée à devenir une réalité, comme le montre la révélation naïve de renseignements personnels dans les réseaux sociaux.
- Le risque pour l'intégrité de tout système de vote par Internet est beaucoup plus élevé qu'avec un système reposant sur des bureaux de scrutin et des bulletins papier. Une multitude de systèmes d'importance vitale a déjà été piratée. J'invite quiconque s'imaginer que nous sommes en mesure de créer un système immunisé contre le piratage à lire le mémoire de Jeffrey Tighe (n° 61).

## Référendum

- L'expérience canadienne porte à croire que le recours à des référendums transformerait la réforme électorale en perte de temps. Mieux vaut tenter sa chance devant la Cour suprême.
- En revanche, un nouveau système de vote pourrait mener à des situations inextricables. Le référendum pourrait alors jouer le rôle de soupape de sécurité, à actionner après trois élections infructueuses. On pourrait alors envisager d'inclure une ou plusieurs questions de référendum sur chaque bulletin de vote subséquent.

## Stabilité

- Je partage les préoccupations des personnes qui défendent le référendum ou le statu quo. Je vous renverrai aux mémoires de Peter Loewen, Ph. D., de Louis Massicotte (points 1 et 2) et du professeur Richard Johnston (points 15, 16, 20).
- Veuillez réfléchir à la façon dont serait gérée une situation où les députés élus seraient incapables d'accepter le minimum de compromis nécessaire pour adopter le budget ou gérer une urgence? On ne peut se permettre de trop souvent solliciter l'électorat.
- Certains mémoires énoncent le besoin d'un gouvernement fort. Il y a lieu d'apporter des précisions à ce sujet, étant donné que l'idéal théorique d'un gouvernement fort est une dictature. Je crois pour ma part qu'un gouvernement fort en est un qui défend les Canadiens; qui respecte la constitution du Canada; qui honore la Charte canadienne des droits et libertés; qui préserve l'État de droit; enfin, qui défend la souveraineté du Canada, sur les plans militaire, politique, économique et culturel.

## Système de poids et de contreponds

- Si l'obtention d'une majorité devient pratiquement impossible, il n'est plus possible non plus de résoudre un gouvernement inefficace. Toute élection subséquente mènerait au même résultat. De plus, un gouvernement représentatif de la diversité canadienne et entièrement proportionnel pourrait entraîner des fractures régionales.
- Faudrait-il envisager un système de poids et de contreponds pour protéger et améliorer notre démocratie représentative?
- Dans son mémoire, Simon Threlkeld aborde la question des jurys citoyens; d'autres contributeurs ont également suggéré les assemblées citoyennes comme moyen pour transformer notre système de vote.
- Une commission électorale permanente pourrait être établie à l'aide d'une assemblée citoyenne, composée éventuellement de plusieurs mandataires désignés par la Chambre et par le Sénat, de mandataires des provinces et de représentants choisis au hasard parmi la population et constituant la moitié de l'assemblée.
- Une telle commission formulerait à chaque élection quelques recommandations électorales soumises à l'approbation de deux des trois organes législatifs : la Chambre des communes, le Sénat et la Cour suprême.

## N'exclure personne

- Principe n° 2 : Mobilisation – l'augmentation systématique de la représentation des groupes ethniques minoritaires dans le système électoral aboutirait à une complexité accrue du système faisant peser un risque sur sa légitimité. Les systèmes de vote à représentation locale permettent une certaine prise en compte des minorités grâce aux circonscriptions où se concentre leur population.
- Principe n° 2 : Mobilisation. La représentation égale des sexes est beaucoup plus facile à réaliser. Il suffirait de doubler la taille des circonscriptions pour faire élire un député masculin et un député féminin dans chacune. Chaque parti actif dans une circonscription donnée serait tenu de présenter à la fois un candidat masculin et un candidat féminin.
- Par définition, la démocratie représentative ne peut représenter tout le monde.
- Un service gouvernemental pourrait offrir une solution pour représenter les personnes qui n'ont pas fait élire leur député. Ce rôle aurait des pouvoirs plus étendus que l'ombudsman. Un service de type 311 pourrait assurer un meilleur accès au gouvernement fédéral. Une nouvelle infrastructure serait nécessaire pour traiter les demandes autres que d'information ou pour

compléter des réponses insuffisantes.

- Le comité standard serait formé pour se réunir toutes les semaines pour débattre des propositions de tout citoyen canadien, de tout groupe de citoyens canadiens (y compris des minorités), de partis politiques enregistrés, d'associations, de groupes d'intérêts, de lobbyistes et du milieu des affaires. Les réunions seraient publiques. Le comité déciderait de ce qu'il y a lieu de présenter au Parlement. Les pétitions en ligne n'atteignent pas une telle portée.

### Systemes de vote envisagés :

- Il arrive que l'élection soit axée sur un sujet de société précis ou que les électeurs votent pour une personnalité en particulier, mais en général, l'électorat choisit le parti qu'il estime le plus compatible avec ses propres valeurs. Le fait de compliquer le bulletin de vote en obligeant les lecteurs à voter simultanément pour plus d'un député ne ferait qu'ajouter de la confusion et le résultat final serait une perte relative de légitimité.
- Les avantages et les inconvénients du scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT) ont fait l'objet de nombreux débats. Le plus simple. Maximise la responsabilisation. Représentation minimale.
- Vote préférentiel : bulletin de vote beaucoup plus complexe. Nous avons appris dans des mémoires antérieurs qu'un fort pourcentage des électeurs ne vote jamais que pour un seul des partis. Sans doute le même pourcentage de la population ne perçoit pas plus de représentativité qu'avec un SMUT. Par conséquent, efficacité et légitimité médiocres (représentation). La responsabilisation est élevée, mais moins qu'avec un SMUT. Voir l'évaluation qu'en fait le professeur Joyce Green, à la page 3 de son mémoire.
- Scrutin majoritaire mixte (SMM) : simplicité du bulletin de vote analogue au SMUT. Décompte des voix un peu plus complexe. Plus représentatif, mais moins que la représentation proportionnelle mixte (RPM). Moins de responsabilisation qu'avec le SMUT.
- Représentation proportionnelle mixte (RPM) avec liste : simplicité du bulletin de vote analogue au SMUT. Décompte des voix un peu plus complexe. Plus représentatif. Éventuellement plus de place aux femmes et aux minorités. Moins de responsabilisation qu'avec le SMUT. Je serais déçu si la solution d'une RPM avec liste était retenue, parce qu'elle compromet la légitimité en accordant plus de pouvoir à la direction centrale d'un parti politique. Voyez ce sujet aux trois derniers paragraphes à la page 4 du mémoire de Trevor Smith.
- RPM sans liste (où des sièges d'appoint proportionnel sont attribués aux candidats non élus qui comptent le plus de voix) : simplicité du bulletin de vote analogue au SMUT. Le décompte est plus complexe. Système plus représentatif que le SMUT et la RPM avec liste. Moins de responsabilisation qu'avec le SMUT.
- Vote unique transférable (VUT) : à la lecture des remarques en ligne du Comité, j'apprends que l'ordre de comptage des voix peut faire varier les résultats de l'élection. Selon certains mémoires, le mécanisme de comptage est si complexe qu'il faut habituellement un jour, voire plusieurs, pour arriver au résultat. Le bulletin est plus complexe. Le décompte est assurément le plus complexe de tous. Efficacité et légitimité médiocres. Peut être représentatif, mais pas dans une mesure véritablement utile à l'électeur. Faible responsabilisation en raison de la complexité.
- Vote unique non transférable (VUNT) : bulletin et décompte aussi simples que ceux du SMUT. Très représentatif, mais moins que la RPM. Responsabilisation inférieure en raison de la grande taille des circonscriptions à plusieurs députés.
- Représentation proportionnelle avec candidats finalistes : (présentation valable de Représentation équitable au Canada). Les circonscriptions à plusieurs députés réduisent fortement la responsabilisation. L'argument selon lequel la RPM exige des circonscriptions de bien plus grande taille tient mal la route, étant donné qu'il faudrait multiplier la taille des circonscriptions par le nombre de députés envisagé.

La RPM sans liste semble offrir le compromis le plus équilibré entre les principes de la simplicité, de la représentation et de la responsabilisation.

## SUGGESTION de système de vote :

Il faut équilibrer plusieurs principes pour concevoir le système bulletin-vote-décompte : responsabilisation (principe n° 5), représentation (principe n° 1) et simplicité (principe n° 3). Je suis de longue date interpellé par notre système de vote de type SMUT, qui laisse un grand nombre d'électeurs sans représentation. La représentation doit signifier que chaque vote compte vraiment. La responsabilisation signifie que les élus sont étroitement liés aux électeurs. La simplicité signifie que l'électeur doit avoir la certitude que le système est compréhensible. Il est également utile de considérer le fait que les partis politiques semblent un mal nécessaire, étant facilement exploitables (voir à ce sujet le mémoire de Christopher Wilson, à la page 4 [dans le texte anglais : « As for ... »]; voir aussi les déclarations du témoin Jean-Pierre Charbonneau, dernière phrase sur la partisanerie).

Après la lecture des mémoires, j'ai compris que mon compromis idéal serait une forme de RPM, un peu plus complexe, mais plus responsabilisante et plus représentative. Le bulletin ne change pas. Le nombre total de députés élus reste également le même ou diminue quelque peu. Ma suggestion de projet électoral peut exister sous deux formes. La forme la plus simple repose sur le SMUT comme dans la RPM, mais elle est un peu moins représentative et un peu moins responsabilisante. La forme « à seuil » conditionne l'élection du candidat à un vote minimum. Les principales différences par rapport à la RPM sont les suivantes : 1) un seul bulletin de vote au lieu de deux; 2) le transfert des voix inutilisées aux circonscriptions associées. L'expérience de l'électeur change de deux façons : 1) certains résultats sont reportés jusqu'à la fin du comptage de la totalité des voix; 2) le député n'est pas déterminé de la même façon après l'élection. Les provinces et territoires peu peuplés connaîtront les mêmes problèmes de proportionnalité qu'avec la RPM.

### Pour les deux formes :

- Dans chaque province (pour satisfaire aux exigences de la Constitution).
- La taille des circonscriptions est augmentée comme pour la RPM, en tenant compte toutefois des impératifs de responsabilisation et de représentation.
- Le nombre d'électeurs admissibles est réparti aussi également que possible entre les circonscriptions de la province ou du territoire.
- Avant l'élection, les circonscriptions sont associées en vue du transfert des voix inutilisées. Cette association devrait se faire selon une analogie culturelle ou industrielle. Ainsi, les circonscriptions urbaines seraient associées entre elles, et il en serait de même pour les circonscriptions rurales. Le premier niveau d'associations est constitué de paires de circonscriptions qui forment à toutes fins utiles des super-circonscriptions. Le second niveau est constitué par l'appariement des super-circonscriptions du premier niveau, selon les mêmes critères. Le mécanisme se répète jusqu'à l'échelle de la province.
- La RPM est essentiellement identique, à l'exception qu'elle ne compte qu'une seule super-circonscription, la province. Le système de transfert des voix implique davantage de responsabilisation que la simple RPM.

### La forme « vote-seuil » :

- Le seuil de voix est déterminé en divisant le nombre total de voix dans la province par le nombre de députés à élire.
- Dans chaque circonscription est déclaré élu le candidat en tête parmi ceux qui ont reçu un nombre de voix égal ou supérieur au seuil.
- Toutes les voix des candidats autres que l'élu sont transférées à la super-circonscription du premier niveau d'association. Sont également incluses les voix reçues par le candidat élu, mais qui dépassent le seuil d'élection.
- À chaque super-circonscription de niveau 1, les voix transférées sont additionnées à celles du parti politique correspondant. Si le parti en tête a récolté un nombre de voix égal ou supérieur au seuil, celui de ses candidats qui avait recueilli le plus de voix au vote d'origine est désigné comme élu pour représenter la super-circonscription.
- Toutes les voix qui ne sont pas prises en compte pour l'élection d'un candidat sont transférées à la super-circonscription du deuxième niveau d'association. Sont également incluses les voix reçues par le candidat élu, mais en dépassement du seuil d'élection.

- Les deux étapes précédentes sont répétées à chaque super-circonscription du niveau 2.
- Le processus se répète dans la hiérarchie des circonscriptions jusqu'à celui de la province.

### La forme de vote à SMUT :

- Les députés de chaque circonscription de base sont élus par SMUT. Si le député élu n'a pas atteint le seuil d'élection, ses voix ne sont pas transférées, à titre de compensation.
- Pour ce qui est du reste, cette forme fonctionne comme la forme à vote-seuil.
- Le transfert des voix s'arrête une fois que le nombre total de députés de la province est atteint.

### En ce qui concerne les voix résiduelles (non représentées)

- La constitution pourrait l'interdire.
- Pour chaque province ainsi que pour les territoires.
- La même stratégie de transfert des voix inutilisées peut être appliquée en combinant des provinces en super-circonscriptions.
- De la sorte, on pourrait efficacement parvenir à une solution qui « fait vraiment compter tous les votes », dans la mesure où il n'y a pas suffisamment de voix pour assurer la représentation des électeurs par un seul député.
- Toutefois, il peut ne pas être possible de compter ces voix et d'éviter d'accroître le nombre de sièges à la Chambre des communes, sans soustraire un siège du nombre de sièges alloués à chaque province.

### Après l'élection :

- Dans la hiérarchie des super-circonscriptions, les députés se voient confier la responsabilité de représenter la totalité du territoire de la super-circonscription où chacun a été élu.
- En conséquence, chaque circonscription se retrouve avec plus d'un député partagé. La répartition des députés entre les partis est le reflet fidèle du vote proportionnel. Ce serait un peu moins vrai dans le cas de la forme à SMUT.
- La liste des députés (et de leurs partis) doit être publiée pour chaque circonscription en un lieu qui permet à l'électeur de retrouver le député qui le représente le mieux.

### Discussion :

- Avec la forme à SMUT, chaque circonscription a un député exclusif.
- Avec la forme à vote-seuil, une circonscription donnée peut ne pas avoir de député exclusif.
- Les auteurs des mémoires s'inquiètent à plusieurs titres que la représentation proportionnelle intégrale n'accorde une influence disproportionnée à de très petits partis sur la politique du gouvernement. Le consensus semble être de conditionner l'attribution de sièges proportionnels à l'atteinte d'un pourcentage minimum de voix. Il faudrait faire preuve d'une grande prudence avant d'accepter de compromettre le principe de la représentation. Il peut y avoir moyen de modifier ce mécanisme de transfert des voix pour intégrer un tel minimum.
- Il a généralement été débattu de la RPM dans le contexte de l'alternative liste ouverte ou liste fermée, autrement dit, où le parti est libre de choisir les candidats qui occuperont les sièges alloués à la proportionnelle. Selon un mémoire, il faudrait mettre en œuvre la RPM en sélectionnant les députés élus à la proportionnelle parmi les candidats perdants ayant recueilli le plus de voix, au lieu de laisser choisir les partis. C'est exactement ce que fait le système de transfert de voix.
- Des candidats indépendants peuvent gagner, mais leurs voix sont exclues du transfert, qui est l'apanage des partis. Voir ci-dessus : N'exclure personne.

### Analyse des principes

- Principe n° 1 : améliore la représentation presque jusqu'à la proportionnalité totale, éventuellement restreinte par l'obligation d'un minimum de voix.
- Principe n° 2 : sans effet sur la mobilisation. La plupart des autres systèmes n'en ont pas non plus.

- Principe n° 3 : augmente la complexité à titre de compromis pour accroître la représentation.
- Principe n° 4 : le système de vote n'a aucune incidence.
- Principe n° 5 : assure la plus forte responsabilisation parmi les systèmes de vote proportionnel envisagés, car les super-circonscriptions sont plus près de l'électeur que la province. La responsabilisation est quelque peu inférieure à celle obtenue avec le SMUT.
- La représentation maximale et la forte responsabilisation sont obtenues au prix d'une complexité accrue (mais moins qu'avec le système de vote à mécanisme de comptage complexe). La question est de savoir si la hausse de la responsabilisation rend le principe du transfert des voix préférable à celui d'une RPM sans liste.