



*Mémoire de la Fédération des communautés
francophones et acadienne (FCFA) du Canada*

Au Comité spécial sur la réforme électorale

Ottawa, 6 octobre 2016

Préambule

C'est avec grand plaisir que la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada présente ce mémoire dans le cadre des travaux du Comité spécial sur la réforme électorale. Elle le fait au nom de 2,6 millions de citoyens et de citoyennes d'expression française qui vivent en situation minoritaire dans neuf provinces et trois territoires, des citoyens et des citoyennes soucieux de maintenir leur voix politique au sein du Parlement canadien.

Créée en 1975, la FCFA est la principale porte-parole des communautés francophones et acadiennes du Canada. La FCFA regroupe 20 membres, soit 12 associations francophones porte-parole provinciales et territoriales et huit organismes nationaux représentant divers secteurs d'activités et clientèles. Elle coordonne également le Forum des leaders, un regroupement de 42 organismes engagés au développement des communautés de langue française en situation minoritaire.

Les questions entourant la réforme démocratique ont toujours été d'intérêt particulier pour la FCFA. Au cours des 15 dernières années, la Fédération a été une participante active dans le débat public autour du mode de sélection des sénateurs et des sénatrices. Dans un mémoire intitulé *Au-delà de la représentation populaire : préserver les valeurs et principes fondateurs du Sénat du Canada* (2008), elle a insisté sur l'existence d'un principe fondateur conférant au Sénat un rôle de représentation des minorités. Elle a fait valoir de nouveau ce principe en tant qu'intervenante dans le renvoi à la Cour d'appel du Québec concernant la constitutionnalité du projet de réforme du Sénat, et dans le renvoi à la Cour suprême du Canada par le Gouverneur en conseil concernant la réforme du Sénat (2013).

Le propos de la FCFA, dans ces instances, n'était pas de s'opposer à une réforme du Sénat mais plutôt de mettre l'accent sur l'importance qu'une telle réforme n'affaiblisse pas la représentation des minorités francophones au Parlement canadien. La même idée s'applique au débat sur la réforme du mode de scrutin et de représentation à la Chambre des communes. Ainsi, pour ne pas nuire au droit constitutionnel des minorités francophones de bénéficier d'une représentation effective au Parlement canadien, un nouveau mode de scrutin devra tenir compte des réalités de celles-ci.

Plus encore, une réforme électorale qui inclurait des mesures tenant compte des réalités des communautés francophones et acadiennes pourrait avoir un effet bénéfique en termes de maintien, voire de renforcement de leur représentation effective au Parlement.

À notre connaissance, la FCFA est la seule intervenante à aborder formellement ces questions d'importance fondamentale dans le cadre des travaux du comité.

1. La représentation des communautés francophones et acadiennes aux Communes : le portrait actuel

Aux élections fédérales de 2015, les francophones formaient au moins 5 % de la population dans 29 des 338 circonscriptions électorales du pays, et dans quelques-unes de celles-ci (notamment Acadie-Bathurst et Glengarry-Prescott-Russell), ils étaient majoritaires. Même si plusieurs de ces 29 circonscriptions se trouvent au Nouveau-Brunswick ou dans l'Est et le Nord de l'Ontario, il en existe également en Nouvelle-Écosse (Nova Ouest, Cap Breton-Canso), à l'Île-du-Prince-Édouard (Egmont) et au Manitoba (Provencher, Saint-Boniface-Saint-Vital). D'autre part, en 2015, des circonscriptions ont élu des députés francophones même si la population de langue française y est inférieure à 5 %. C'est le cas d'Edmonton-Centre (Alberta), Winnipeg Centre (Manitoba) et Sackville-Preston-Chezzetcook (Nouvelle-Écosse).

Au total, la Chambre compte présentement 15 députés de l'extérieur du Québec dont la langue principale est le français, soit 4,5 % du nombre total de sièges¹. Ce pourcentage correspond approximativement au poids relatif des minorités francophones au sein de la population canadienne.

2. Fondements constitutionnels de la représentation des communautés francophones et acadiennes

Trois dispositions légales sont d'intérêt particulier lorsqu'on considère le droit des communautés francophones en situation minoritaire à une représentation au Parlement.

L'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit un droit à une « représentation effective de chaque citoyen et chaque citoyenne ». Autrement dit, tout modèle électoral doit permettre aux électeurs de disposer d'une vraie voix, la plus équitable possible, et éviter que le vote de certains citoyens compte davantage que celui des autres. L'actuelle juge en chef de la Cour suprême du Canada, Beverly McLachlin, a d'ailleurs convenu de ce principe dans l'arrêt *Renvoi : Circ électorales provinciales (Sask)* : « Des facteurs tels que les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale ».²

Ainsi, des décisions comme le redécoupage de la circonscription fédérale d'Acadie-Bathurst, qui transférait une région à forte population francophone à la circonscription voisine de Miramichi, largement anglophone, nuisent directement à la capacité des

¹ Ce pourcentage n'inclut pas le siège d'Ottawa-Vanier, laissé vacant à la suite du décès de l'hon. Mauril Bélanger en août dernier.

² *Renvoi : Circ électorales provinciales (Sask)*, [1991] 2 RCS 158 à la p. 183-184

communautés francophones de bénéficier d'une représentation effective. Dans le cas du redécoupage d'Acadie-Bathurst, la décision a d'ailleurs été renversée par la Cour fédérale dans le jugement *Raïche c. Canada*.

L'importance de tenir compte des minorités pour assurer une représentation effective est également appuyée par le **principe constitutionnel de la protection des minorités**. Ce principe, qui doit guider l'interprétation du texte constitutionnel, a été reconnu par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* : « Il ne fait aucun doute que la protection des minorités a été un des facteurs clés qui ont motivé l'adoption de la Charte et le processus de contrôle judiciaire constitutionnel qui en découle »³. La Cour ajoute « qu'une constitution peut chercher à garantir que des groupes minoritaires vulnérables bénéficient des institutions et des droits nécessaires pour préserver et promouvoir leur identité propre face aux tendances assimilatrices de la majorité »⁴.

Enfin, la **partie VII de la Loi sur les langues officielles** impose aux institutions fédérales l'adoption de mesures positives pour appuyer le développement et favoriser l'épanouissement des communautés francophones en situation minoritaire. Au cours des dernières années, les tribunaux et le commissaire aux langues officielles ont signifié à plusieurs reprises que la partie VII incluait, implicitement, une obligation de ne pas nuire au développement de ces communautés.

De plus, la partie VII comporte une obligation de consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire sur toute mesure qui pourrait les affecter, de tenir compte de leurs réalités et d'analyser l'impact de cette mesure sur leur vitalité. En conséquence, les instances chargées d'examiner et implanter un nouveau mode de scrutin ont la responsabilité de tenir compte des communautés francophones en situation minoritaire dans cet exercice.

Comprendre les fondements - constitutionnels et quasi-constitutionnels dans le cas de la *Loi sur les langues officielles* - du droit des communautés francophones en situation minoritaire à une représentation politique équitable, est essentiel pour bien envisager l'impact de divers modèles de réforme électorale sur celles-ci.

Étant donné qu'il existe une variété de modèles de scrutin possibles et que le gouvernement n'a pas, à date, signalé sa préférence pour un modèle particulier, nous présentons dans les sections qui suivent notre analyse de l'impact de deux modèles.

³ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 2017 au para. 81

⁴ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 2017 au para. 74

3. L'impact d'un système de représentation proportionnelle sur les communautés francophones en situation minoritaire

Il existe plusieurs options en termes de modèles de représentation proportionnelle. Dans un système proportionnel « pur », les circonscriptions établies sur une base territoriale disparaissent pour faire place à une sélection des députés selon le pourcentage du vote obtenu par chaque parti. Dans un système mixte, il se pourrait que le nombre de circonscriptions établies sur une base territoriale soit plus petit, et ces circonscriptions plus grandes. Dans une permutation de ce système hybride, les électeurs et électrices voteraient pour un parti et les sièges seraient attribués proportionnellement aux résultats obtenus. Dans une autre variante, les électeurs et électrices voteraient deux fois, la première pour un candidat dans leur circonscription et la deuxième pour déterminer la distribution des sièges à l'échelle provinciale ou fédérale.

Dans les deux cas, l'impact sur la représentation effective des communautés francophones en situation minoritaire serait majeur. Alors que les francophones forment un pourcentage significatif de la population dans un certain nombre des circonscriptions actuelles, ce poids relatif serait largement éradiqué dans un système où les circonscriptions seraient moins nombreuses et plus vastes. Par exemple, les francophones forment plus de 30 % de la population dans deux des huit circonscriptions de la grande région d'Ottawa (Orléans et Ottawa-Vanier). Si ces huit circonscriptions étaient fusionnées, les francophones ne formeraient plus que 16 % de la population de cette nouvelle circonscription. Si une réforme électorale résultait en un redécoupage qui attribue deux circonscriptions au Nouveau-Brunswick, l'une pour le Nord et le centre et l'autre pour le Sud, les francophones, largement majoritaires dans les circonscriptions de Madawaska-Restigouche et d'Acadie-Bathurst, ne formeraient plus que 42 % de la population.⁵ Le poids des francophones serait donc dilué de manière considérable.

Dans un système où les sièges seraient attribués proportionnellement selon les résultats obtenus lors du vote populaire, à partir de listes de candidats établies par les partis, la représentation des francophones risquerait fort de dépendre de la bonne volonté des différentes formations politiques. Rien n'obligerait les partis à inclure des candidats francophones dans ces listes.

En l'absence de mesures tenant compte de la réalité des communautés francophones en milieu minoritaire, un système de représentation proportionnelle affaiblirait de façon substantielle la capacité de celles-ci de bénéficier d'une représentation effective à la Chambre des communes.

⁵ Cette hypothèse suppose que les cinq circonscriptions d'Acadie-Bathurst, Madawaska-Restigouche, Miramichi-Grand Lake, Tobique-Mactaquac et Fredericton seraient fusionnées.

4. L'impact d'un système de vote préférentiel sur les communautés francophones en situation minoritaire

Dans le cas d'un système de vote préférentiel, en supposant que le nombre de circonscriptions demeure sensiblement le même et que celles-ci reposent toujours sur une base territoriale, il y aurait peu d'impact sur la représentation effective des communautés francophones en situation minoritaire. En effet, ce système ferait en sorte qu'au lieu de choisir un candidat, les électeurs et les électrices classeraient les candidats par ordre de préférence. Au dépouillement des bulletins de vote, le candidat ayant reçu le moins de voix serait éliminé, et les électeurs et électrices ayant voté pour ce candidat verraient leur deuxième choix comptabilisé. Ce processus serait répété jusqu'à ce qu'un candidat ait obtenu plus de 50 % des voix.

Ce système aurait peu d'impact sur la représentation effective des communautés dans la mesure où la taille des circonscriptions demeurerait la même. Un modèle où les électeurs ordonnent les candidats selon un ordre de préférence pourrait par ailleurs leur permettre de signaler clairement leur opposition à des candidats dont les positions vont à l'encontre des intérêts des communautés francophones.

5. Autres questions à l'étude

La FCFA présente ici quelques réflexions sur d'autres questions liées à la réforme électorale, mais qui n'ont pas trait directement à l'adoption d'un nouveau mode de scrutin.

Sur des mesures afin d'encourager le vote : La participation citoyenne est un principe important pour la Fédération. À chaque campagne électorale, elle se fait un devoir de mobiliser les francophones afin qu'ils se rendent aux bureaux de scrutin. Comme le reste de la population canadienne, le faible taux de participation aux élections – entre autres aux élections partielles – nous préoccupe et il serait pertinent que le gouvernement cherche à pallier à ce problème.

La Fédération de la jeunesse canadienne-française (FJCF), un organisme membre de la FCFA, a récemment présenté au Comité un mémoire où elle recommande que l'article 3 de la *Loi électorale du Canada* soit modifié pour fixer à 16 ans l'âge minimal pour avoir qualité d'électeur. La FJCF fait l'argument que d'autres pays comme l'Argentine, l'Autriche, le Brésil, l'Équateur et le Nicaragua reconnaissent déjà le droit de vote aux personnes de plus de 16 ans, et qu'une telle mesure pourrait faire naître chez les jeunes Canadiens et Canadiennes un engagement durable à la participation citoyenne active. La FCFA appuie entièrement cette recommandation de la FJCF.

La Fédération estime, comme la FJCF, que le gouvernement devrait collaborer avec ses partenaires provinciaux et territoriaux pour mettre en place des mesures en vue de développer l'éducation civique chez les jeunes du secondaire.

Sur la question du vote électronique : Du point de vue de la FCFA, toute mesure qui pourrait aider les électeurs à exercer plus facilement leur droit de vote est, d'emblée, intéressante. Ceci dit, le gouvernement devrait tenir compte des enjeux suivants dans l'étude du vote électronique :

- L'impact sur les citoyens et citoyennes vivant dans les régions rurales ou éloignées, comme c'est le cas pour plusieurs francophones vivant dans nos communautés;
- La connectivité disponible en région rurale/éloignée;
- Les préoccupations en termes de sécurité et de protection de l'intégrité de notre système électoral.

Conclusion et recommandations

Les communautés francophones et acadiennes du Canada vivent, pour la plupart, dans des municipalités, des régions et des provinces/territoires où elles sont minoritaires. Elles n'en sont pas moins une composante fondamentale de l'identité de notre pays, une manifestation vivante de la dualité linguistique. Surtout, comme tout citoyen canadien, les francophones ont droit à une représentation effective au Parlement fédéral. Leur statut minoritaire et leurs réalités spécifiques requièrent l'implantation de mesures leur assurant un accès équitable à cette représentation effective.

Dans cet esprit, la FCFA formule les recommandations suivantes au comité :

- Que le gouvernement s'assure que le modèle de scrutin retenu permette, au minimum, de maintenir et, idéalement, d'augmenter la capacité de représentation effective des communautés francophones et acadiennes à la Chambre des communes;
- Que le gouvernement lance une ronde de consultation portant sur la ou les propositions concrètes de réforme électorale qu'il privilégiera, incluant une consultation spécifique des communautés francophones en situation minoritaire;
- Que toute proposition concrète de réforme électorale soit soumise à une analyse d'impact sur les groupes minoritaires, incluant les communautés francophones et acadiennes.

La FCFA remercie le comité de lui donner l'occasion d'apporter la perspective unique des communautés francophones en situation minoritaire aux consultations sur la réforme électorale.