

Le 7 septembre 2016

Timothy L.G. Hyde, B.A. (spécialisé), LL. B.

J'ai participé à la gouvernance du Canada – depuis que j'ai léché des enveloppes à partir de 1968 à l'âge de 11 ans, à travailler à la Direction des recherches pour le Bureau en 1984, et maintenant au service de l'association locale de ma circonscription. M^{me} May, membre du Comité spécial, vous confirmera que je sais qu'une partie par million est supérieure à une partie par milliard.

Résumé

Ce court mémoire informel vous est envoyé uniquement à titre personnel. Il est motivé par mon incapacité à dégager un *consensus* quant à ce qui ne va pas avec le système électoral actuel, soit le système majoritaire uninominal à un tour (MUT). Je soutiendrai que jusqu'à ce qu'un tel consensus soit établi, toute solution risque d'amplifier une fragilité non identifiée. J'exhorte les membres du Comité à s'entendre **de manière précise sur ce** qui doit être corrigé avant d'envisager des solutions. Dans le présent mémoire, je décrirai ce qui à mon avis doit être corrigé et je recommanderai ensuite un système électoral simplifié de représentation proportionnelle mixte (RPM) qui traite directement des enjeux relevés.

Dans son étude exhaustive réalisée en 2004, intitulée « *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada* », la Commission du droit du Canada (la « CDC ») décrit et explique les lacunes relevées dans notre processus électoral actuel. Il est fait renvoi aux travaux de la CDC dans le rapport intitulé « *Les systèmes électoraux et la réforme électorale au Canada et à l'étranger : aperçu* » publié en 2016 par la Bibliothèque du Parlement à titre d'étude générale préparée pour votre Comité. La CDC dresse une liste sommaire de critères (à la page 77 du rapport) et conclut que le scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT) obtient une bonne note dans le cadre de trois évaluations (représentation géographique, gouvernement efficace et gouvernement responsable), mais qu'il obtient de moins bonnes notes en ce qui concerne les sept autres critères¹. Il importe toutefois de souligner que l'élection fédérale de 2015 et le choix du Cabinet suivant cette élection ont obtenu de bonnes notes dans au moins quatre autres évaluations (représentation démographique, diversité des idées, équilibre régional, prise de décision inclusive) et probablement davantage. Honnêtement, les lacunes du SMUT ont peut-être davantage trait à la façon dont le SMUT a été utilisé et non pas au SMUT en soi.

¹ Tableau 6 Évaluation du scrutin uninominal majoritaire à un tour (SMUT)

Critère	SMUT
1. Représentation des partis	
2. Représentation démographique	
3. Représentation géographique	✓
4. Diversité des idées	
5. Gouvernement efficace	✓
6. Gouvernement responsable	✓
7. Opposition efficace	
8. Reconnaissance des votes	
9. Équilibre régional	
10. Prise de décision inclusive	

J'appuie la réforme électorale, mais avant de recommander une solution permettez-moi de suggérer une liste de lacunes dans notre système actuel. J'encourage les membres du Comité à en venir à leur propre consensus, mais je soumetts les six éléments suivants à titre de problèmes *systemiques* qui peuvent être résolus dans le cadre du mandat du Comité.

1. Confusion à l'isoloir

Placer un « X » à côté du nom d'un candidat local semblait tout à fait sensé il y a 150 ans lorsque le candidat local bénéficiait d'une visibilité égale ou supérieure à celle de la campagne nationale. Aujourd'hui, il est probable que bon nombre d'électeurs ne savent rien au sujet de leur candidat local et n'ont pas la moindre idée, au moment d'indiquer leur choix sur le bulletin de vote, si le candidat en question serait un bon « représentant ». Les électeurs aujourd'hui votent dans le cadre de campagnes nationales menées avec acharnement par les médias sans en connaître autant au sujet de leur candidat local (sauf s'il s'agit de candidats locaux très populaires et qui servent les électeurs depuis longtemps). Le SMUT crée de la confusion, ou un dilemme réel, pour l'électeur qui a une opinion à l'égard du candidat local qui diffère de celle qu'il a envers le parti, sa plateforme ou son chef. Le fait d'exiger un classement ou de considérer des « listes de parti » pourrait aggraver la confusion à l'isoloir.

2. Partis intéressés aux enjeux locaux ou à un seul enjeu

Le fait que le Bloc Québécois (BQ) de Lucien Bouchard puisse devenir l'opposition officielle était exaspérant (bien que joliment « canadien ») non seulement parce que le BQ voulait diviser le pays, mais aussi parce qu'ils ont uniquement brigué des sièges dans une province. Il a été donné à penser que certains des systèmes électoraux de rechange vont causer la création d'un plus grand nombre de gouvernements de coalition. Des coalitions de partis nationaux sont préférables à des coalitions de partis régionaux ou intéressés à un seul enjeu, car ces derniers sont forcément des intermédiaires qui ne sont pas pleinement intéressés aux questions d'intérêt national. Des partis qui présentent des candidats dans chaque circonscription devraient bénéficier d'un avantage dans tout nouveau système.

3. Création du Cabinet

Les gouvernements canadiens peuvent faire face à des défis au moment de créer des cabinets diversifiés et composés d'experts. Les premiers ministres (PM) ont dû recourir à des nominations au Sénat pour rendre leurs cabinets représentatifs quand le « bassin » de députés n'était pas diversifié selon différentes mesures. La convention selon laquelle seuls les députés élus peuvent servir au Cabinet est-elle dépassée? Pour quelle raison un PM ne pourrait-il pas être en mesure « d'aller de l'autre côté de la Chambre » au moment de bâtir un Cabinet? Qu'en est-il des candidats défaits? Des experts non candidats? La réforme électorale devrait légitimer d'autres options pour le Cabinet.

4. Participation des électeurs

Toute proposition qui envisage un « second tour » ou un « second bulletin de vote » semble vouée à l'échec dans un pays où nous devons composer avec des défis géographiques, climatiques et autres les jours de scrutin.

5. Les chefs de parti qui représentent une circonscription

Pourrions-nous nous libérer de ce qui, à mon avis, est une absurdité, celle selon laquelle les chefs de parti doivent remporter l'élection dans une circonscription locale? Je réalise que le PM n'est pas le président et que le principe selon lequel le PM est le « premier parmi ses pairs » est un principe du modèle de Westminster; mais est-ce que quiconque croit que c'est vrai? Le fait que les chefs de partis agissent à titre de représentants locaux constitue-t-il un anachronisme? Dans le contexte actuel, est-il correct que le député d'une circonscription soit également le PM pour l'ensemble des circonscriptions? Est-ce que cette convention défend une valeur à notre époque? Est-ce que la réforme électorale devrait ou pourrait libérer les chefs de parti des obligations envers la circonscription locale?

6. Proportionnalité

Je partage la préoccupation souvent soulevée selon laquelle le SMUT « n'est pas proportionnel » ou qu'il constitue un système où « un vote compte plus qu'un autre », mais il s'agit là de la moindre de mes six préoccupations.

La solution que je propose

La pure représentation proportionnelle (RP) (ou « représentation selon la population » comme elle s'appelait alors) a été rejetée au Canada depuis la Conférence de Québec, comme présentant une menace aux intérêts légitimes de nos régions moins peuplées. Régler les préoccupations liées à la proportionnalité soulevées par ceux qui s'opposent au SMUT risque d'engendrer une série de préoccupations entièrement nouvelles étant donné que les partis s'intéressent forcément davantage à nos régions les plus peuplées. Je propose le système suivant, un système simplifié de représentation proportionnelle mixte (RPM).

Une Chambre des communes comptant 400 sièges. Trois cents députés sont élus exactement comme ils l'ont toujours été selon un SMUT dans 300 circonscriptions géographiques fédérales faisant l'objet d'un rééquilibrage et d'un redécoupage de temps en temps parmi l'ensemble des provinces, conformément à la Constitution, exactement de la même manière qu'elles le sont aujourd'hui. Les 100 sièges additionnels sont destinés à ce que j'appellerai « les membres extraordinaires ».

Les électeurs se verraient remettre un bulletin de vote montrant dans une colonne les candidats et les partis exactement comme ils y sont montrés aujourd'hui (colonne un). Dans une seconde colonne (colonne deux), les électeurs verraient les partis nationaux et les noms des chefs de ces partis nationaux. Dans la colonne un, les électeurs indiquent leur préférence pour les représenter comme député(e) à l'échelle locale. Dans la colonne deux, ils indiquent le parti et le chef qu'ils préfèrent. La confusion et le dilemme susmentionnés disparaissent puisque les électeurs sont libres de faire ce qui semble naturel – voter pour leur représentant local préféré et leur plateforme et chef préférés à l'échelle nationale. Je suppose que bon nombre des électeurs vont la plupart du temps appuyer un parti avec les deux « X », mais cela permet à un électeur de fournir son appui à un représentant local de même qu'à une autre plateforme et à un autre chef (et vice-versa).

Selon moi, les méthodes des « allocations supplémentaires », des « listes de parti » et « Webster/Saint-Laguë » compliquent inutilement les choses, portent à confusion et attirent de nouvelles sortes de votes stratégiques. Je propose que les 100 sièges destinés aux membres extraordinaires soient remportés par les partis en fonction du pourcentage du vote populaire qu'ils obtiennent à la colonne deux. Si un parti remporte 6 % des votes (« X ») inscrits à la colonne deux, il obtient 6 des 100 sièges des membres extraordinaires. Afin d'encourager chaque parti à devenir un parti national avec des postes au palier national, un parti serait uniquement en mesure d'avoir son nom et son chef inscrits à la colonne deux en présentant des candidats dans chacune des 300 circonscriptions géographiques traditionnelles. Un parti uniquement intéressé aux enjeux locaux ou à un seul enjeu pourrait former un gouvernement, mais, pour ce faire, il lui faudrait remporter plus de 200 des 300 sièges accessibles selon le SMUT traditionnel. Les partis qui ne sont pas des formations nationales restent libres de concentrer leurs efforts en vue de remporter des sièges accessibles selon le SMUT traditionnel. Le BQ a peut-être balayé la province de Québec, mais ses chances de gagner ou de devenir l'opposition officielle sont réduites parce que le parti n'a pas le droit de remporter les sièges destinés aux membres extraordinaires. Parce qu'ils se présentent dans chaque circonscription, les verts sont récompensés avec des sièges destinés aux membres extraordinaires selon un nombre égal au pourcentage du vote populaire qu'ils ont obtenu à la colonne deux. Ces résultats me semblent justes.

Dans ce système, les chefs des partis nationaux n'auraient pas besoin de se porter candidats dans une circonscription selon le SMUT traditionnel. En supposant que leur parti national remportait au moins 1 % des votes de la colonne deux, il y aurait un siège à la Chambre pour le chef du parti national. La nécessité pour les chefs nationaux de « gagner dans leur circonscription » me semble dépassée depuis un certain temps. Notre système devrait reconnaître que la réalité d'une campagne électorale aujourd'hui veut dire que les chefs ne peuvent consacrer qu'une période de temps superficielle aux honnêtes gens des circonscriptions suivantes : Papineau, Calgary-Sud-Ouest, Outremont ou Saanich-Gulf Islands. Nous devrions libérer les chefs de partis nationaux tant de cette obligation que du spectre de subir une défaite et de devoir se présenter dans une élection partielle injustifiée. Par ailleurs, durant la législature, le chef de parti est libéré de devoirs dans la circonscription qui ne peuvent être trop bien faits ni trop mal faits dans le système actuel.

Voici maintenant où je crois que ma proposition est d'un aspect nouveau. Je permettrais aux chefs de parti de choisir quiconque leur plaît afin de combler la part de sièges destinés aux membres extraordinaires revenant à leur parti. Des candidats défaits, des citoyens hors de l'ordinaire, des professeurs à l'université, des dirigeants syndicaux, des présidents de banques, des chefs tribaux, [...] la personne qu'ils désirent. Je n'aime pas l'idée des listes de parti, une idée toutefois manifeste annoncée avant l'élection et intégrée à la campagne. À mon avis, les listes réintroduisent de la confusion, car l'électeur doit maintenant juger « l'écurie » de candidats proposés par chaque parti. Pourquoi devrions-nous régler le dilemme « est-ce que je vote à l'échelle locale ou nationale » uniquement pour en introduire un autre engendré par le fait d'aimer ou de haïr des personnes dont les noms figurent sur des listes concurrentielles?

Je suggère bien sûr ce que les détracteurs désignent des membres du Parlement « non élus ». Je suis d'accord avec cette idée et voici pourquoi. Soixante-quinze pour cent (75 %) des membres de la Chambre continuent d'être élus selon la manière traditionnelle. Les autres 25 % sont « élus » dans la mesure où leurs sièges ont été obtenus grâce à la popularité (reconnue comme étant biaisé en faveur des plus grands centres démographiques) de leur parti et de leur chef. (Je n'autoriserais pas des membres extraordinaires, qui servent la population selon le bon plaisir d'un chef de parti, à toucher les mêmes prestations de retraite que les députés traditionnellement élus.) À mon avis, il importe que les chefs soient responsables et qu'ils le demeurent quant à leurs choix de membres extraordinaires. Cela m'amène à ce que je propose au chapitre de la création du Cabinet.

Nous disposons des volets judiciaire, législatif et exécutif au gouvernement. Le premier ministre détient toute la latitude voulue pour nommer l'ensemble des membres du volet judiciaire fédéral sans restriction (si ce n'est que les trois juges de la Cour suprême du Canada (CSC) doivent être formés en droit civil et être du Québec). Le premier ministre détient toute la latitude voulue pour nommer chacun des membres du Sénat sans aucune restriction (si ce n'est de certaines exigences régionales). Par ailleurs, le premier ministre détient essentiellement la latitude voulue pour nommer le gouverneur général à titre de représentant de la reine. Fait remarquable, lorsqu'il est question du volet exécutif, c'est-à-dire la personne qu'il désire avoir à titre de conseiller le plus proche, le premier ministre est grandement limité. Il est tenu (par simple convention je crois) de choisir parmi les quelque 100 âmes venant des différentes régions du pays et qui se sont acquittées du fastidieux processus de représenter une circonscription. L'examen du pouvoir dont jouit le PM pour nommer des sénateurs, des juges et des gouverneurs généraux est un sujet qui mérite d'être examiné un autre jour; mais aujourd'hui je demande pourquoi nous limitons autant le pouvoir discrétionnaire conféré au PM pour choisir les membres du volet exécutif.

Dans des situations extrêmes, des premiers ministres n'ayant aucun député venant d'une région du pays ont dû faire appel au processus de nomination au Sénat aux fins d'une représentation pour la forme dans une région donnée. Je crois que cela a davantage à voir avec nos conventions en matière de création du Cabinet que la faiblesse du SMUT. Il vaut également la peine de se demander combien de Canadiens très qualifiés ont peut-être souhaité servir au sein du Cabinet au fil des ans, mais n'ont pas pu être persuadés de se soumettre au processus de nomination dans la circonscription locale et au processus électoral.

Je proposerais, par conséquent, que les chefs de parti soient en mesure, au lendemain des élections, de choisir quiconque pour combler la part des 100 sièges destinés aux membres extraordinaires qui revient à leur parti. Le PM pourrait procéder à la nomination de tout député traditionnel pour servir au Cabinet, mais il pourrait également demander à un membre extraordinaire de servir au sein du Cabinet. J'ajouterais une condition pour les membres extraordinaires servant au sein du Cabinet – qu'ils soient soumis à une forme de contrôle devant un comité parlementaire formé à cette fin. De façon similaire, les chefs des partis d'opposition peuvent nommer des membres extraordinaires pour servir au sein de leur caucus et possiblement à titre de critiques experts en la matière au gouvernement.

En résumé :

- À l'isoloir, les électeurs peuvent faire ce qui semble naturel et voter tant à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale;
- Ils n'ont pas besoin d'étudier des « listes » (qui, en passant, sont préparées par les chefs de parti) ou d'envisager de manière stratégique des formules « supplémentaires »;
- Toute désaffection de l'électorat engendrée par la confusion ou l'inconfort de la question « que dois-je faire? » est réduite, ce qui devrait encourager la participation au scrutin;
- Les partis intéressés aux enjeux locaux ou à un seul enjeu sont désavantagés par rapport aux partis nationaux;
- Les chefs de partis nationaux n'ont plus besoin de livrer bataille dans une circonscription ni de la représenter;
- Les partis découvrent si le candidat local a été plus ou moins populaire que le parti dans chaque circonscription;
- Les chefs de parti peuvent choisir quiconque (conformément aux articles 51 et 52) pour être membre extraordinaire, mais afin de servir au sein du Cabinet, les membres extraordinaires seraient soumis à un contrôle parlementaire;
- La proportionnalité est améliorée sans qu'il soit nécessaire d'employer des bulletins de vote hiérarchisés portant à confusion, des listes de parti ou des élections de second tour peu pratiques et coûteuses.

Je réalise que la présente proposition confère plus de pouvoir au Cabinet du premier ministre et aux bureaux des chefs des autres partis. Cela ne me pose pas problème, lorsque nous parlons du pouvoir de choisir des membres extraordinaires et un Cabinet, dont une minorité peut être choisie parmi les rangs des membres extraordinaires. Je crois que le pouvoir dont dispose le premier ministre pour nommer les sénateurs, les juges et les gouverneurs généraux doit être examiné – mais cela devra attendre au moment d'amorcer des discussions constitutionnelles – chose, je l'espère, qu'il nous sera possible de faire le plus tôt possible.

Je vous remercie sincèrement pour votre travail et pour donner aux Canadiens comme moi la possibilité de prendre part à ce processus.

Je demeure à votre disposition si vous avez des questions.

Je vous prie d'agréer, chers membres du Comité, mes salutations distinguées.

Tim Hyde

c.c. : L'honorable Maryam Monsef, ministre des Institutions démocratiques (Maryam.Monsef@parl.gc.ca)

M. Mark Holland, secrétaire parlementaire du ministre des Institutions démocratiques
(Mark.Holland@parl.gc.ca)

M^{me} Elizabeth May, chef du Parti vert et députée de Saanich-Gulf Islands (Elizabeth.May@parl.gc.ca)

M. John Oliver, député d'Oakville (John.Oliver@parl.gc.ca)