

## Mémoire de Douglas Woodard

Mesdames et Messieurs,

J'aimerais vous soumettre le présent mémoire, dont voici le sommaire :

1. Notre système électoral crée une distorsion entre les préférences des Canadiens et leur représentation au Parlement, et ce problème, qui existait dès avant 1921, compromet l'existence de notre pays.
2. C'est après que les Canadiens ont fait l'expérience du nouveau système qu'il faudrait le soumettre à un référendum.
3. J'estime que la « proportionnelle rurale-urbaine » de Représentation équitable au Canada est le meilleur système électoral pour le Canada.

---

### Pourquoi il faut changer de système

Depuis 1921, les gouvernements élus au Canada le sont typiquement par une minorité – la plus forte – des électeurs. L'issue du vote serait décidée par quelques dizaines de milliers d'électeurs dans quelques dizaines de circonscriptions. Je crois que cette situation, et l'instabilité des politiques qui en résulte, ne sont pas acceptables.

Certains disent que « notre système électoral nous sert bien depuis cent cinquante ans ». En fait, depuis l'époque de Louis Riel, notre système de partis est entaché par des divisions entre les ethnies, les religions et les régions : le Parti conservateur, dans l'ensemble, était hostile aux francophones et aux catholiques, et le Parti libéral, au contraire, pensait présomptueusement que ces groupes lui étaient acquis. Ces divisions ont passé bien près d'entraîner la destruction du Canada en 1995. Auparavant, nous avons connu deux rebellions armées, en 1870 et en 1885, qu'on peut imputer aux malversations du Parlement. Et si plus du tiers des Indiens des Prairies sont morts de faim dans les dix ans qui ont précédé 1885, c'est parce qu'il a plu au Parlement du Canada de faire fi des traités qu'il avait signés. Enfin, c'est encore le Parlement du Canada qui a présidé au système des pensionnats indiens, où sont morts un si grand nombre d'enfants, et au génocide culturel délibéré que ces établissements représentaient.

Certes, notre système politique s'est avéré supérieur, pendant la même période, à celui de la Russie, de l'Allemagne, du Japon, de la Chine ou du Cambodge.

Mais nous devons aspirer à bien mieux. Prenons plutôt comme modèle, par exemple, la Suisse ou la Suède.

J'aimerais que tous soient représentés au Parlement, et que la majorité y exerce le pouvoir dans le respect de la minorité.

## Faut-il un référendum?

Je constate que les changements apportés jusqu'à aujourd'hui au système électoral – depuis l'instauration du scrutin secret jusqu'à l'octroi du droit de vote aux femmes, en passant par la suppression puis la restauration du droit de vote des Autochtones – n'ont pas été approuvés par référendum; ils ont simplement été adoptés législativement. Par exemple, la *Loi sur l'intégrité des élections* de 2014 – dans laquelle on peut voir une tentative de limiter le droit de vote de certaines personnes et de soustraire certaines infractions électorales au contrôle judiciaire – était une loi ordinaire.

Je crois que les électeurs, lors des scrutins ordinaires, se prononcent surtout sur la personnalité, le style et les réalisations récentes des candidats, des députés et des partis. Mais le choix précis d'un système électoral est une question technique qui ne se prête peut-être pas très bien à une élection générale.

Lorsque les provinces ont tenu des référendums sur l'adoption de nouveaux systèmes électoraux, de nombreux électeurs ont dit tout ignorer des détails techniques du système proposé; souvent, ils ne savaient même pas quelle était la question référendaire avant de la voir sur le bulletin. Il est vrai que ces électeurs n'avaient peut-être pas reçu toute l'information dont ils avaient besoin, mais ils n'avaient peut-être pas non plus fait l'effort de se renseigner.

Par contre, quand les gens font l'expérience d'un système électoral, ils comprennent rapidement son potentiel et ses limites.

Je propose donc, comme compromis, que le nouveau système électoral soit adopté par une majorité des députés élus à la dernière élection.

Ces députés représentant la majorité des électeurs considéreraient attentivement les idées de leurs collègues, dans la mesure où elles sont compatibles avec les leurs. Puis, après deux ou trois élections menées sous le nouveau régime électoral, on demanderait aux électeurs, par référendum, s'ils veulent conserver le nouveau système ou revenir au scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT).

Puisque l'adoption de la représentation proportionnelle vise à accroître le pouvoir des électeurs, elle ne peut pas être irrévocable.

S'il y avait un référendum, il faudrait beaucoup se soucier de l'information fournie à la population. Malheureusement, lors des référendums provinciaux en Colombie-Britannique et en Ontario, on a entendu beaucoup de mensonges, et trop peu de faits exacts. C'est l'inverse qui doit se produire pour que l'option référendaire serve l'intérêt public.

J'estime aussi que le taux de succès devrait être fixé à 50 % + 1, sans plus.

Enfin, si on craint de manquer de temps, nos lois permettent de tenir nos élections à 5 ans d'intervalle (plutôt que 4).

## Le choix du système électoral

Je crois que le meilleur système électoral pour le Canada serait la « proportionnelle rurale-urbaine » que vous a proposée Représentation équitable au Canada.

Il s'agit essentiellement d'un système de représentation proportionnelle mixte (RPM) où les régions trop faiblement peuplées pour avoir plus d'un député conserveraient leurs circonscriptions uninominales, lesquelles seraient toutefois complétées (à hauteur peut-être de 30 % de tous les députés de la région) par des listes régionales. Dans les grandes villes, on utiliserait plutôt le vote unique transférable (VUT) et des circonscriptions multinominales (où seraient élus, par exemple, de 2 à 7 députés); les listes régionales serviraient alors, potentiellement, à élire de 10 à 25 % du total des députés de la région.

La proportionnelle rurale-urbaine présente les avantages suivants :

Il ne serait pas nécessaire de recourir excessivement aux députés de liste pour assurer un degré acceptable de proportionnalité; de même, l'élargissement territorial des circonscriptions, particulièrement celles qui sont uninominales, serait limité (cet élargissement sera nécessaire si on préfère augmenter le moins possible, voire pas du tout, le nombre total de députés).

Quelle que soit la magnitude des circonscriptions multinominales (c.-à-d. le nombre de sièges qui lui sont attribués), le VUT maximisera la proportionnalité de la représentation des partis.

(À ce sujet, on peut noter le cas de l'Irlande : son système, avec une magnitude de la circonscription moyenne de presque 4, produit une proportionnalité à mon avis satisfaisante, sans recourir aux sièges de liste.)

La proportionnalité serait quelque peu imparfaite pour les grands partis, mais ceux-ci recevraient un nombre modéré de sièges « en prime », tandis que les petits partis (ou les partis scissionnistes) seraient désavantagés, mais pas excessivement : ce résultat pourrait être celui qu'on trouve le plus souhaitable.

Sous la proportionnelle rurale-urbaine, on n'aurait pas besoin de seuil (qui serait en soi un facteur de disproportionnalité) ni de barrières à l'entrée en lice, et on éviterait la prolifération excessive des petits partis. En Irlande, où on utilise le VUT « classique », les partis semblent atteindre une proportionnalité assez exacte dès qu'ils obtiennent environ 10 % des suffrages. Pour tous les partis, mais surtout les petits, la proportionnalité sera davantage possible s'ils réussissent à se présenter comme une option acceptable pour un éventuel transfert du vote, plutôt que comme un choix envisageable seulement par les « purs et durs ». C'est ce qui explique les hauts et les bas électoraux du Parti vert d'Irlande et du Sinn Féin. Pour certains, c'est là une force que doit avoir tout système électoral. En Irlande, la représentation des très petits partis semble se fondre, de manière presque imperceptible, dans l'élection de candidats indépendants (qui sont souvent plus réputés, ou au moins plus connus, que le candidat moyen).

Les Canadiens semblent préférer la RPM à liste ouverte.

Si on ne veut pas que les listes ouvertes se traduisent par un nombre excessif de noms sur les bulletins, il faudrait peut-être établir des régions relativement restreintes (pas plus de 12 à 20 députés par région, voire moins dans les petites provinces), et limiter le recours aux députés de liste. Dans ces conditions, le nombre de noms sur le bulletin restera raisonnable, et les partis pourront obtenir un degré de proportionnalité acceptable, même si les régions comptent relativement peu de sièges.

Le VUT, en plus de permettre la représentation proportionnelle de l'affiliation politique des candidats, assurera simultanément une représentation proportionnelle approximative de leurs autres caractéristiques – sexe, ethnicité, langue, religion, classe sociale, etc. – pourvu (et ce ne sera pas nécessairement toujours le cas) que les électeurs considèrent ces caractéristiques comme importantes, et que les candidats en lice ne soient pas homogènes. Je crois que c'est là un avantage. Et il n'est pas nécessaire que ces caractéristiques soient déclarées officiellement (comme l'est habituellement l'appartenance politique); il suffit qu'un nombre suffisant d'électeurs les perçoivent.

Les sondages semblent indiquer que les Canadiens ne veulent pas qu'un trop grand nombre de députés viennent des listes de parti. Les propositions de RPM mises de l'avant pour le Canada, par exemple celle de la Commission du droit du Canada, semblent habituellement limiter à 30 % environ le nombre de sièges réservés aux députés de liste. Ces estimations, qui se fondent sur les résultats des élections antérieures menées au SMUT, négligent selon moi la tendance de la représentation proportionnelle à susciter une distribution plus équitable des votes entre les partis et, donc, à permettre aux partis de décrocher en fait des sièges « excédentaires » (c.-à-d. plus de sièges que le nombre auquel ils ont droit vu la proportion des suffrages que leur liste a remportés). Pourtant, la plupart des propositions de RPM au Canada proposent (pour des raisons compréhensibles, comme la simplicité, etc.) d'éliminer tout correctif en cas de sièges excédentaires (habituellement, le correctif consiste à accorder des sièges supplémentaires à partir des listes). En Allemagne, où 50 % des sièges viennent des listes (système de RPM), il n'y a souvent que peu de sièges excédentaires.

Quoi qu'il en soit, la proportionnelle rurale-urbaine éliminerait la possibilité de sièges excédentaires dans les régions où seraient en place le VUT et les circonscriptions multinominales (ces régions représenteraient probablement quelque 60 % de tous les députés). Il est vrai que la proportionnalité serait moindre dans les régions à circonscriptions uninominales, mais comme celles-ci n'éliraient que 40 % des députés, ces déviations seraient tolérables.

De plus, ces déviations locales seraient probablement plus modestes sous ce nouveau régime qu'elles ne le sont actuellement. La proportionnalité des partis n'a pas à être parfaite pour constituer une amélioration majeure par rapport au statu quo.

Pour ce qui est des trois territoires, je propose qu'ils demeurent chacun une seule circonscription uninominale, sans scrutin de liste – c'est une question de simplicité. Mais le vote préférentiel (VP) devrait y être instauré.

Je crois que cette option permettrait le mieux la représentation des Autochtones et celle de la majorité.

En fait, je crois que le même argument en faveur du VP s'applique – dans une moindre mesure, peut-être – à toutes les circonscriptions uninominales. L'expérience de l'Australie semble montrer que le VP, par comparaison au SMUT, n'est ni meilleur ni pire au chapitre de la proportionnalité. Cela dit, cette conclusion n'est pas certaine, puisque le nombre de partis compétitifs diffère dans les divers pays à scrutin uninominal. Voir à ce sujet le site Web du politologue irlandais Michael Gallagher :

<[http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf)>

Il est possible que le Parti conservateur du Canada soit quelque peu désavantagé par le VP – les sondages semblent en effet indiquer qu'il serait moins souvent choisi comme deuxième ou troisième préférence –, mais je crois qu'il s'adapterait rapidement pour attirer les électeurs moins partisans. De

toute façon, il est dangereux d'extrapoler à partir des élections canadiennes récentes : les électeurs, une fois libérés par le VP de la tentation de « voter stratégiquement », n'auraient peut-être plus le même premier choix que par le passé.

Un système de proportionnelle rurale-urbaine – avec VP dans les circonscriptions uninominales et VUT dans les circonscriptions multinominales – permettrait de calculer les suffrages du parti à partir de l'appartenance politique du premier choix des électeurs. Les candidats élus proportionnellement aux voix obtenues par le parti pourraient aussi être choisis parmi ceux qui sont arrivés deuxièmes – le vote serait alors plus simple et le bulletin, plus court.

Enfin, ce système éliminerait le risque que de faux partis soient créés – l'un pour les circonscriptions, l'autre pour la liste – afin de mousser ainsi, par l'augmentation du total de voix, des projets d'alliance (on a observé ce procédé en Italie et au Lesotho; dans une faible mesure et sous une forme largement involontaire, on l'aurait même relevé en Allemagne). Le problème serait de toute façon réglé si l'inscription à la liste régionale était assujettie à la présentation de candidats dans une partie ou la totalité des circonscriptions de la région.

### **Autres besoins**

Vous n'êtes sûrement pas sans ignorer qu'il faudrait aussi modifier plusieurs procédures de la Chambre des communes – vote de confiance, formation du gouvernement, coalition, etc. – si un nouveau mode de scrutin était adopté. De même, les relations entre la Chambre des communes et le Sénat devraient peut-être être revues.

Enfin, il serait utile que le Comité (ou une autre entité) s'informe sur les règles d'organisation des partis dans les autres pays du monde ayant opté pour les circonscriptions multinominales, et qu'il produise à ce sujet un document adressé aux partis canadiens.

Je vous prie d'agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

***Douglas Woodard***