



HOUSE OF COMMONS  
CHAMBRE DES COMMUNES  
OTTAWA, CANADA  
K1A 0A6

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

## **QUARANTE-TROISIÈME RAPPORT**

Le Comité est heureux de déposer le présent rapport conformément à l'ordre de renvoi du 25 novembre 2004 de la Chambre des communes :

Que, conformément à l'Adresse en réponse au discours du Trône, la Chambre charge le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de recommander un processus qui engage les citoyens et les parlementaires dans une étude de notre système électoral en procédant à un examen de toutes les options.

Le système électoral actuel du Canada est le fruit de modifications successives qui ont été apportées depuis la Confédération. Nos systèmes parlementaire et électoral sont issus du système britannique de Westminster. Aujourd'hui, le système électoral ne ressemble en rien à celui de 1867. Dans les années qui ont suivi la Confédération, l'administration des élections se faisait au petit bonheur, était fortement politisée et le droit de vote était très limité. Aujourd'hui, le système électoral a évolué au point où le suffrage est universel; les élections sont administrées par un organisme professionnel, indépendant et non partisan, qui est régi par des règles très précises; et le financement des candidats et des partis est réglementé de près.

Un système électoral n'est jamais rigide ni statique; il doit évoluer continuellement pour s'adapter aux nouvelles circonstances et aux nouveaux défis. De plus, une réforme électorale ne peut être envisagée d'une façon isolée. Pour réformer le système électoral, il faut faire preuve de discernement, car des changements dans un secteur peut avoir des conséquences ailleurs. La modification du système électoral influera invariablement sur le fonctionnement du Parlement. Certains problèmes ont trait à la réforme électorale, mais risquent, pour diverses raisons, d'être difficiles ou impossibles à résoudre : réforme du Sénat, maintien d'un nombre garanti de sièges à chaque province, taille de la Chambre des communes, élections à date fixe, démocratie directe, vote obligatoire, etc.

Le système canadien a suscité diverses préoccupations et critiques. Nombre de Canadiens et de parlementaires s'inquiètent grandement de la baisse du taux de participation aux élections canadiennes, et plus particulièrement du fait que les jeunes et certains groupes ethniques et sociaux sont moins enclins que d'autres à voter. Ce problème n'est pas propre au Canada – il est commun à bien d'autres pays – mais ses répercussions sont profondes. Pour bien des gens, un autre problème est la faible représentativité des politiciens élus au Canada : les femmes et d'autres groupes minoritaires sont sous-représentés à la Chambre des communes malgré les efforts déployés depuis quelques années pour inclure ces groupes. D'autres Canadiens

s'inquiètent du manque de proportionnalité entre le taux de participation aux élections et la représentation des partis à la Chambre des communes (et dans les assemblées législatives des provinces). Certains sont d'avis que cela suscite chez les électeurs de l'apathie, parce qu'ils ont l'impression que leur vote ne compte pas, et cela peut aussi exacerber les différences et les tensions régionales. Le cynisme généralisé au sein de la population à l'égard de la politique et du Parlement préoccupe au plus haut point bien des gens.

Aucun système électoral ne sera jamais parfait, et il y a toujours place à l'amélioration. Le système canadien présente de nombreux avantages, mais une réforme et des changements s'imposent à maints égards.

Depuis quelques années, un débat s'est engagé concernant l'introduction d'une certaine forme de représentation proportionnelle. Depuis les années 1960, certains politicologues, ayant relevé des lacunes dans le système électoral canadien, ont prôné l'adoption de la représentation proportionnelle. En 1979, le groupe de travail sur l'unité canadienne (groupe de travail Pépin-Robarts) a recommandé d'instaurer une forme de représentation proportionnelle dans le système électoral canadien par l'augmentation du nombre de sièges à la Chambre des communes. Cette proposition visait à atténuer l'aliénation des régions. En 1985, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives d'avenir du Canada (Commission Macdonald) a examiné des solutions de remplacement à notre système actuel, dont la représentation proportionnelle. En 1992, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) a publié un rapport détaillé en quatre volumes sur le système électoral fédéral. Elle n'a pas traité du remplacement du système de scrutin plurinominal avec un représentant par circonscription (souvent appelé système uninominal majoritaire).

Le mouvement pour une réforme électorale a pris de l'ampleur depuis quelques années, surtout dans les provinces. Les quatre provinces qui ont complété leur étude sur la réforme électorale ont toutes recommandé une forme ou une autre de représentation proportionnelle.

- La Colombie-Britannique a adopté une approche innovatrice en créant une assemblée des citoyens sur la réforme électorale. Celle-ci comptait 160 membres, choisis par tirage à partir d'une liste de noms de personnes représentatives de la population de la province pour ce qui est du sexe, de l'âge et de la région de résidence. L'assemblée a délibéré pendant près d'un an sur la possibilité d'une réforme du système électoral en Colombie-Britannique. En décembre 2004, elle a présenté son rapport final, dans lequel elle recommandait pour la Colombie-Britannique un système à vote unique transférable (VUT). La proposition a été mise aux voix sous la forme d'une question référendaire durant l'élection provinciale tenue le 17 mai 2005. Même si la proposition a été approuvée par une majorité d'électeurs, elle n'a pas obtenu le minimum requis de 60 % des votes à la grandeur de la province et d'une « majorité simple » des votes dans 60 % des 79 districts électoraux.
- Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement a créé une commission sur la démocratie législative en 2003. La commission composée de huit membres a reçu le mandat général « d'examiner le système électoral ainsi que les institutions et pratiques démocratiques au Nouveau-Brunswick, et formuler des recommandations pour les renforcer et les moderniser afin qu'ils soient plus justes, ouverts, responsables et accessibles aux Néo-

Brunswickois et aux Néo-Brunswickoises ». Dans son rapport final, publié le 19 janvier 2005, la commission recommandait un système régional de représentation proportionnelle mixte : 36 sièges, un représentant par circonscription, et 20 sièges à représentation proportionnelle, répartis dans quatre districts régionaux multinominaux, de population presque égale. Pour permettre la mise en œuvre de ce changement, la commission a conseillé au gouvernement du Nouveau-Brunswick de tenir un référendum exécutoire au plus tard lors de la prochaine élection provinciale afin que, si le nouveau système devait être accepté, il puisse être en place à temps pour une élection provinciale en 2011. La commission a fait des recommandations concernant plusieurs autres points, y compris un régime d'élections à date fixe.

- En mars 2003, les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (Commission Béland) ont présenté leur rapport au gouvernement du Québec. En plus d'étudier la réforme du système électoral, la commission s'est penchée sur des questions telles l'abaissement de l'âge requis pour voter et les élections à date fixe. Le comité directeur des États généraux s'est rendu dans 20 communautés du Québec et a tenu 27 audiences publiques. Les États généraux ont été tenus en février 2003, réunissant 1 000 personnes qui ont délibéré de ces questions. La commission a recommandé de transformer le système électoral en une forme de représentation proportionnelle régionale tout en maintenant le lien entre les citoyens et son représentant. Le gouvernement du Québec n'a pas retenu la recommandation des États généraux, mais il a présenté en décembre 2004 un projet de loi à l'Assemblée nationale qui, entre autres réformes, propose un système électoral mixte qui accorde un vote par électeur. Une commission de l'Assemblée nationale tiendra de vastes consultations publiques sur les modifications recommandées dans le projet de loi.
- En janvier 2003, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a demandé à un juge en chef à la retraite de la Cour suprême de la province d'examiner des possibilités de réforme du système électoral de l'île. Dans son rapport remis en 2003, le commissaire a recommandé l'adoption d'un système de représentation proportionnelle mixte et la tenue d'une autre étude sur la question, incluant une autre consultation publique. Le 16 décembre 2004, l'Assemblée législative a adopté une motion donnant instruction au Comité permanent sur la gestion législative de créer une commission de huit personnes qui s'appellera la Commission sur l'avenir électoral de l'Île-du-Prince-Édouard. La commission a pour mandat d'élaborer et d'administrer un programme d'éducation du public visant à mieux faire connaître le système uninominal majoritaire et le système de représentation proportionnelle mixte, de rédiger une question plébiscitaire claire et concise, et de faire une recommandation sur la date de la tenue du plébiscite sur la question.
- Le 23 octobre 2003, le gouvernement de l'Ontario a annoncé la création du Secrétariat du renouveau démocratique, qui doit relever du ministère du Procureur général et avoir pour mandat de moderniser les institutions démocratiques de l'Ontario afin que celles-ci correspondent mieux aux réalités du XXI<sup>e</sup> siècle. Ces institutions comprennent des éléments du système électoral tels que les élections en ligne et le télévote, des limites transparentes et efficaces aux montants d'argent dépensés en politique, des élections à date fixe et des moyens de faire participer plus de jeunes au processus démocratique. En

novembre 2004, le gouvernement a en outre annoncé la création d'une assemblée de citoyens chargée d'examiner le système électoral majoritaire uninominal et de recommander des changements possibles, avec la tenue d'un référendum si celle-ci recommandait un système électoral alternatif. Le 7 mars 2005, le gouvernement a présenté un projet de loi sur le renouvellement démocratique. Si la loi est adoptée, elle permettra à Élections Ontario de choisir des volontaires pour participer à l'Assemblée de citoyens sur la réforme électorale.

La question a également été inscrite à l'ordre du jour au niveau fédéral. En mars 2004, la Commission du droit du Canada a publié un rapport, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, dans lequel elle recommandait à la Chambre des communes que le Canada adopte un système mixte proportionnel. Ce rapport s'inspirait d'une recherche exhaustive et d'une stratégie d'engagement des citoyens à multiples facettes comprenant des consultations publiques, des activités spéciales, des tribunes, des rapports avec des associations communautaires locales et un questionnaire sur le Web, en plus d'un programme de recherche. La Commission du droit visait à ce qu'un vaste échantillon de la population puisse exprimer ses opinions et fournir une rétroaction. Afin de faciliter le processus de réforme, elle a recommandé que le gouvernement fédéral rédige un avant-projet de loi sur le système mixte proportionnel préconisé dans le rapport, et que, par la suite, un comité parlementaire puisse utiliser cet avant-projet pour lancer un processus de consultation publique long et inclusif.

Pour réaliser cette étude, nous avons commencé par entendre quelques témoins, dont des représentants de la Commission du droit du Canada et divers groupes participant à la politique d'intérêt public, des universitaires ayant étudié des questions liées à la réforme électorale et aux consultations publiques, ainsi que des représentants de diverses initiatives provinciales d'examen des systèmes électoraux. Une liste complète des témoins est annexée à ce rapport. Tous ces groupes et personnes nous ont été extrêmement utiles, nous fournissant un inestimable aperçu de la meilleure façon d'aborder la question de la réforme électorale, de faire le bilan du système électoral existant ainsi que de consulter et de faire participer la population.

En mars 2005, les membres du Comité, divisés en deux groupes, se sont rendus dans plusieurs pays afin d'acquérir de l'expérience directe dans le domaine de la réforme électorale et d'apprendre comment ces pays ont consulté la population au sujet de la réforme et l'y ont fait participer. Sept députés se sont rendus à Édimbourg (Écosse), à Londres (Angleterre) et à Berlin (Allemagne), et six autres, à Wellington (Nouvelle-Zélande) et à Canberra (Australie). Ils ont pu entre autres y rencontrer un grand nombre de politiciens, d'universitaires, de représentants de partis politiques et de commissions électorales, ainsi que des intervenants dans le domaine de la réforme électorale et étudier de près les systèmes de ces pays et les processus de réforme qui ont été utilisés le cas échéant.

Comme le précise l'ordre de renvoi, notre mandat consiste à recommander un processus de participation des citoyens et des parlementaires à un examen de notre système électoral et de toutes les options possibles. Lorsque nous avons entrepris notre étude, il était inévitable, et même nécessaire et approprié, que nous examinions certains types de réformes pouvant être apportées. Bon nombre de témoins et de personnes que nous avons rencontrés ont discuté des avantages et des inconvénients de la représentation proportionnelle et de divers changements que l'on pourrait envisager d'apporter au système électoral canadien. En dernière analyse, cependant, ce rapport se

soucie nécessairement du processus d'examen du système électoral plutôt que de son examen même.

Malgré différentes façons d'aborder cet examen, il est clair qu'aucune des modifications proposées ne peut être apportée sans l'engagement des citoyens. Une stratégie de consultation réussie assurera l'objectivité, la transparence et la responsabilité du processus. La participation des citoyens assure également une légitimité aux recommandations formulées. Le système électoral doit refléter les points de vue, priorités et valeurs des Canadiens et, pour ce faire, leur engagement est primordial.

Parallèlement, nous soutenons avec énergie que les parlementaires ont aussi un rôle à jouer dans l'évaluation du système électoral et de tout changement proposé. En dernier ressort, la décision de modifier le système électoral est politique. Beaucoup de députés membres du Comité ont des idées bien arrêtées sur la nécessité d'effectuer une réforme électorale et sur les types de changements qui devraient être envisagés. Les témoins que nous avons entendus et nos séjours à l'étranger nous ont permis de saisir toute l'ampleur des solutions de rechange offertes, ainsi que de leurs forces et faiblesses relatives. En particulier la possibilité d'appliquer la représentation proportionnelle au Canada, y compris ses différents éléments, qui est une question sur laquelle tous les députés ont un point de vue fondé, entre autres, sur leurs expériences politiques et leur étude des différents systèmes électoraux. Ces points de vue et ces expériences sont un élément important en ce qui a trait à la façon d'aborder la réforme électorale.

Après avoir examiné attentivement tous les problèmes qui se posent et les divers points de vue, nous avons décidé de recommander le processus suivant pour l'examen de notre système électoral et des diverses options possibles. Le système que nous proposons s'emploie à faire participer en temps opportun citoyens et parlementaires. Il ne présume pas de l'adoption d'une réforme en particulier, ni même d'une réforme du système actuel. Néanmoins, il vise à soulever un débat public sur les mérites d'une réforme électorale. Plus que jamais, il s'impose d'étudier attentivement notre système électoral afin que celui-ci continue de refléter les valeurs des Canadiens et de favoriser notre engagement à maintenir des institutions démocratiques.

**Le Comité recommande le processus suivant :**

- 1. Que le gouvernement amorce un processus de réforme démocratique et électorale débutant au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2005 et se terminant au plus tard le 28 février 2006;**
- 2. Que ce processus comporte la participation d'un comité spécial de la Chambre des communes et d'un groupe de consultation des citoyens;**
- 3. Que le comité spécial et le groupe de consultation des citoyens aient tous deux pour mission d'examiner les moyens de renforcer et de moderniser les systèmes démocratique et électoral, et de formuler des recommandations à ce sujet. Le groupe de consultation des citoyens ferait des recommandations sur les valeurs et les principes que les Canadiens aimeraient voir intégrés dans leurs systèmes démocratique et électoral. Le comité spécial ferait des recommandations sur les divers éléments des systèmes démocratique et électoral canadiens. L'un et l'autre**

prendraient en considération l'examen du rôle des députés et des partis politiques; de l'engagement des citoyens et des taux de participation des électeurs, y compris les jeunes et les collectivités autochtones; de l'éducation civique; et des moyens de favoriser une meilleure représentation à la Chambre des communes, notamment l'augmentation de la représentation des femmes et des minorités, et les questions de proportionnalité, de communauté d'intérêts et de représentation;

4. Que le comité spécial tienne des audiences partout au Canada, y compris au moins une audience dans chaque province qui, le 1<sup>er</sup> octobre 2005, aura amorcé un examen de son système électoral et au moins une audience dans l'un des territoires, et qu'il invite à ses audiences le chef de chacun des commissions ou groupes provinciaux qui sont en train d'étudier une réforme électorale;
5. Que le comité spécial invite à ses audiences au moins un représentant du parti au pouvoir et un représentant de chacun des partis de l'opposition de l'assemblée législative de chaque province en veillant, dans la mesure du possible, à ce que ces représentants soient les porte-parole de leur parti en matière de réforme électorale;
6. Que le comité spécial consulte aussi, entre autres, des experts, des associations de citoyens, des groupes professionnels et syndicaux, des universitaires et d'autres organisations intéressées par le système électoral et sa réforme;
7. Que le comité spécial et le groupe de consultation des citoyens tiennent, à la mi-novembre, une session conjointe consacrée à l'échange de leurs constatations préliminaires;
8. Que le comité spécial termine ses audiences à l'extérieur d'Ottawa au plus tard le vendredi 16 décembre 2005;
9. Que, au plus tard le 30 janvier 2006, le groupe de consultation des citoyens présente son rapport au comité spécial qui le rendrait public, ainsi qu'au gouvernement qui le rendrait public si le Parlement ne siège pas. Ce rapport résumerait les valeurs et principes que les Canadiens aimeraient voir intégrés dans leur système électoral;
10. Que le comité spécial dépose son rapport à la Chambre au plus tard le 28 février 2006. Après avoir tenu compte du rapport du groupe de consultation des citoyens, le comité spécial formulerait des recommandations sur les systèmes démocratique et électoral canadiens.

**ANNEXE  
LISTE DES TÉMOINS**

| <i>Organismes et individus</i>  | <i>Date</i> | <i>Réunion</i> |
|---|-------------|----------------|
| <p><b>Commission du droit du Canada</b><br/>Steven Bittle, agent de recherche principal</p> <p>Bernard Colas, président par intérim</p>                                     | 01/02/2005  | 17             |
| <p><b>Université d'Ottawa</b><br/>Nathalie Des Rosiers, doyenne, Faculté du droit civil</p>   | 01/02/2005  | 17             |
| <p><b>Forum des politiques publiques</b><br/>Jodi White, présidente</p>   | 08/02/2005  | 19             |
| <p><b>Institut de recherche en politiques publiques</b><br/>Leslie Seidle, chercheur principal associé</p>  | 08/02/2005  | 19             |
| <p><b>Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques</b><br/>Judith Maxwell, présidente</p> <p>Mary Pat MacKinnon, directrice, Réseau de participation publique</p> | 08/02/2005  | 19             |
| <p><b>Royal Roads University</b><br/>Anne Dale, professeure, Faculté des sciences, de la technologie et de l'environnement</p>  | 08/02/2005  | 19             |
| <p><b>À titre personnel</b><br/>Claude Béland, Mouvement démocratique et citoyenneté du Québec</p>  | 22/02/2005  | 23             |
| <p><b>Gouvernement du Nouveau-Brunswick</b><br/>David McLaughlin, sous-ministre, Commission sur la démocratie législative</p>   | 22/02/2005  | 23             |
| <p><b>Université Dalhousie</b><br/>Peter Aucoin, professeur, Sciences politiques</p>  | 09/03/2005  | 24             |
| <p><b>Université de la Saskatchewan</b><br/>David Smith, professeur d'études politiques</p>   | 09/03/2005  | 24             |

---

| <i>Organismes et individus</i>  | <i>Date</i> | <i>Réunion</i> |
|---|-------------|----------------|
| <b>Université de Montréal</b><br>Louis Massicotte, professeur agrégé, Faculté<br>des arts et des sciences - Sciences politiques | 09/03/2005  | 24             |
| <b>L'Institut Fraser</b><br>Gordon Gibson, Agrégé supérieur de recherche<br>d'études canadiennes                                | 10/03/2005  | 25             |
| <b>Université de la Colombie-Britannique</b><br>Ken Carty, professeur de sciences politiques                                    | 10/03/2005  | 25             |

## DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (*réunions n<sup>os</sup> 17, 19, 23, 24, 25, 28, 35, 36, 37, 39, 40 et 41*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

*L'hon. Don Boudria, c.p., député*

## **OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA**

Les membres conservateurs du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre appuient le processus recommandé par le comité, et ont joué un rôle important pour s'assurer que le processus proposé serait aussi ouvert à la participation de plusieurs partis et aussi sensible aux préoccupations régionales que possible.

Toutefois, les membres conservateurs du Comité auraient préféré établir une assemblée nationale de citoyens sur le modèle utilisé pour la réforme électorale en Colombie-Britannique. Selon nous, ce modèle est nettement supérieur au processus défendu par le Comité, par ces mesures d'inclusivité et d'ouverture (équilibre géographique, équilibre entre les sexes, etc.).

L'assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique a produit une proposition de réforme électorale qui – quel qu'en soit le fond – a été appuyée par 57 % des électeurs participants lors d'un référendum provincial, et par une majorité dans 77 des 79 comtés. Jamais, à notre connaissance, une proposition de réforme électorale, qu'elle soit provinciale ou fédérale, n'a obtenu un tel appui de la population.

Le succès remporté par le modèle électoral proposé par l'assemblée des citoyens s'explique en partie par le fait qu'il a été conçu par un groupe représentatif formé de façon aléatoire, que personne ne pouvait soupçonner d'être partisan, de vouloir protéger des intérêts spéciaux ou, sous la pression, de favoriser l'élite au détriment du bien commun. C'est peut-être pourquoi le modèle de l'assemblée des citoyens fait maintenant l'objet de discussions dans plusieurs provinces parmi les partisans d'une réforme électorale (d'ailleurs, l'Ontario se prépare justement à former sa propre assemblée de citoyens).

Les membres conservateurs du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre font également remarquer que selon l'échéancier proposé dans le Rapport, il est possible qu'un gouvernement conservateur soit chargé de donner suite aux recommandations produites par le processus proposé dans le Rapport.

Enfin, nous soulignons que nous refuserons toute modification au système électoral qui affaiblirait le lien entre les députés et leurs électeurs, qui créerait des circonscriptions trop vastes pour être gérables ou qui intensifierait le contrôle qu'exerce l'appareil des partis sur les députés. De plus, un gouvernement conservateur ne donnerait pas suite à une proposition de réforme du système électoral sans avoir d'abord obtenu l'approbation de la population dans un référendum national.

## OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Le Bloc Québécois aurait bien aimé endosser sans réserve le rapport du Comité, mais nous ne sommes malheureusement pas entièrement satisfaits des conclusions du Comité sur la façon de procéder à une réforme du système électoral. Bien que les députés du Bloc Québécois ne soient pas à Ottawa pour défendre le système fédéral, ni pour réformer son système électoral, nous acceptons le constat que celle-ci est nécessaire.

Le Bloc Québécois appuie les recommandations visant la création d'un comité spécial de la Chambre des communes, mais nous avons quelques réticences par rapport à la création d'un groupe de consultation des citoyens. Le Bloc Québécois reconnaît la nécessité de consulter la population québécoise et canadienne sur une réforme du système électoral, mais déplore le manque de précision quant au mandat et au mode de mise en place de ce groupe de consultation formé de citoyens. Pour le moment du moins, il apparaît que le Comité ait signé un chèque en blanc au gouvernement fédéral pour former ce groupe.

Le Bloc Québécois dénonce depuis déjà longtemps les nominations partisans des directeurs de scrutins aux élections fédérales, voilà pourquoi nous avons déposé le projet de loi C-312 qui vise à rendre impartiale ces nominations. Par ses recommandations, le Comité n'empêche pas le gouvernement de nommer arbitrairement les membres du groupe de consultation. Le Comité n'indique pas non plus quel serait le mandat du groupe. Le Bloc Québécois n'a donc d'autres choix qu'être sceptique face à la création du groupe de consultation des citoyens.

Le Bloc Québécois appuie la majorité des recommandations du rapport, spécialement celles portant sur la formation et le mandat du comité spécial de la Chambre des communes, mais aurait aimé prendre davantage son temps pour déterminer des modalités d'une consultation et participation directes de la population au processus de réforme. La population québécoise et canadienne ont un rôle important à jouer et le Bloc Québécois craint les côtés pervers d'un chèque en blanc au gouvernement fédéral pour décider de la façon dont celle-ci pourra s'impliquer.

Michel Guimond, député  
Montmorency—Charlevoix—Haute-Côte-Nord  
Whip en chef du Bloc Québécois