

# **La participation des citoyens à la réforme du système électoral**

## **Un plan pour un renouveau démocratique au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle**

Larry Gordon

Le Mouvement pour la représentation équitable au Canada

juillet 2002

Le présent document a été rédigé pour la Commission du droit du Canada sous le titre « La participation des citoyens à la réforme du système électoral : Un plan pour un renouveau démocratique au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle ». Les idées exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission. L'authenticité des renseignements contenus dans le présent document est la responsabilité exclusive des auteurs.

# Table des matières

## Résumé

### Partie 1 – Le besoin urgent d’une participation des citoyens

- 1.1 Le rôle central du système électoral
- 1.2 La réforme électorale vue comme une question politique
- 1.3 Les institutions civiques commencent à s’engager
- 1.4 Le renouveau démocratique au XXI<sup>e</sup> siècle

### Partie 2 – Tirer des leçons de la Nouvelle-Zélande

- 2.1 Recherche des faits et recommandations
- 2.2 Apprentissage des citoyennes et des citoyens et échanges
- 2.3 Référendum en deux volets

### Partie 3 – Jeter les bases

- 3.1 En avant
- 3.2 Un organisme dirigeant : une commission royale ou une assemblée de citoyennes et de citoyens?
- 3.3 Rôles d’autres organismes et institutions
- 3.4 Critères d’examen et d’évaluation
- 3.5 Recherche des faits

### Partie 4 – Échanges avec les citoyens

- 4.1 Information en langage simple et clair
- 4.2 Établissement de partenariats avec les médias
- 4.3 Consultation et partenariat avec des organisations de la société civile
- 4.4 Forums publics et participation directe des citoyennes et des citoyens
- 4.5 Assemblée publique locale aidée par des moyens de transmission électronique
- 4.6 Scrutin délibératif

### Partie 5 – Prise de décision des citoyennes et des citoyens

- 5.1 Premier référendum
- 5.2 Deuxième référendum

## Conclusion

## Annexe – Délai d’exécution du processus proposé

## Introduction

Le « Renouveau de la démocratie canadienne : participation des citoyens à la réforme du système électoral » constitue un partenariat en plusieurs étapes entre le Mouvement pour la représentation équitable au Canada et la Commission du droit du Canada 1) pour déterminer comment les citoyennes et citoyens canadiens peuvent participer activement au processus civique pour s'informer de la réforme du système électoral et 2) pour rédiger des documents en langage clair et simple en vue de faire participer les citoyens.

Ce programme comporte trois projets. Le premier projet était la production et la communication d'un document intitulé : « Renouveau de la démocratie canadienne : la participation des citoyens à la réforme du système électoral – leçons apprises dans d'autres pays », rédigé par Dennis Pilon, un expert de la réforme électorale de l'Université York. Le deuxième projet comprenait la convocation d'un forum thématique, les 25 et 26 avril 2002. Le forum regroupait des représentants d'organisations non gouvernementales, des universitaires, des experts de la réforme électorale et des activistes pour discuter d'approches en vue de faire participer les citoyens et de favoriser l'expression d'opinions sur la réforme électorale. Les travaux du forum ont été publiés en juillet 2002.

Le présent document constitue le troisième projet, qui s'appuie sur les renseignements et la contribution des deux premiers projets. Le présent document porte principalement sur un processus proposé pour faire participer les Canadiennes et les Canadiens à l'apprentissage, aux échanges et à la prise de décisions concernant la réforme du système électoral.

## Résumé

La nécessité d'attirer l'attention publique et politique sur la réforme du système électoral n'a jamais été plus pressante. Lors de la dernière élection fédérale, 39 p. 100 des électeurs inscrits, soit 8,25 millions de Canadiennes et des Canadiens, n'y ont pas participé.

La réforme électorale est devenue une question politique, car ce que les électeurs expriment aux urnes est déformé par le système uninominal majoritaire à un tour. En Colombie-Britannique, au Québec et dans l'Île-du-Prince-Édouard, les gouvernements envisagent une réforme électorale. De même, la plupart des importants instituts de recherche en politique ont commencé à s'occuper de cette question et de nombreuses organisations de la société civile prennent position au sujet de la réforme électorale et de la représentation proportionnelle.

De nombreux pays ont réformé leur système électoral ces dernières années. La Nouvelle-Zélande donne le meilleur exemple de réforme du système électoral fondée sur la participation des citoyens. En 1993, après une période de consultations publiques, les Néo-Zélandais ont voté pour adopter un système électoral de représentation proportionnelle. Le Canada peut tirer des leçons de l'approche néo-zélandaise, y compris l'emploi d'un processus référendaire en deux volets.

Au Canada, le gouvernement fédéral et les partis parlementaires devraient lancer un processus de participation des citoyens, qu'une commission royale non partisane ou une assemblée de citoyens pourrait gérer. Élections Canada et d'autres organismes du gouvernement pourraient jouer d'importants rôles de soutien.

Le processus de délibération des citoyens demandera des instruments d'information publique en langage simple et clair. Le processus devrait aussi comprendre un important partenaire médiatique national et des consultations avec des organisations de la société civile, des forums publics et des audiences pour les citoyens. De plus, le processus devrait inclure une série de scrutins délibératifs dans l'ensemble du pays.

Le processus culminerait avec un référendum exécutoire, par lequel les Canadiennes et les Canadiens décideraient parmi un certain nombre de systèmes électoraux de rechange, celui qui conviendrait le mieux au Canada, et choisiraient ensuite d'adopter ce mode de scrutin de remplacement ou de conserver le système électoral actuel.

## Partie 1 – Le besoin urgent d’une participation des citoyens

La nécessité d’attirer l’attention publique et politique sur la réforme du système électoral n’a jamais été plus pressante. Lors de l’élection fédérale de 2000, 39 p. 100 des électeurs inscrits, soit 8,5 millions de Canadiennes et des Canadiens, n’y ont pas participé<sup>1</sup>. Même si de nombreuses démocraties occidentales ont connu une participation déclinante des électeurs ces dernières années, le niveau de participation au Canada est catastrophique. Dans toutes les démocraties, le Canada se classe au soixante-dix-septième rang pour la participation électorale<sup>2</sup>.

Le déclin continu de la participation des électeurs, qui est tombée au plus bas niveau historique lors de la dernière élection fédérale, devrait représenter une raison suffisante pour entreprendre un processus de participation des citoyens sans précédent dans le but de revitaliser la démocratie canadienne. D’autres problèmes connexes ajoutent à l’urgence. Des sondages montrent que les Canadiennes et les Canadiens ont perdu confiance envers bien des institutions qui sont essentielles à une démocratie représentative. Même si les Canadiennes et les Canadiens continuent à faire confiance à la philosophie ou l’idéologie de notre démocratie, la satisfaction chute de façon marquante lorsque la question porte sur le gouvernement et la politique<sup>3</sup>.

Par exemple, en 1974, 49 p. 100 des Canadiennes et des Canadiens ont exprimé leur confiance envers la Chambre des communes<sup>4</sup>. En 2001, 24 p. 100 seulement ont exprimé de la confiance<sup>5</sup>. En 1979, 30 p. 100 exprimaient leur confiance envers nos partis politiques. En 2001, 13 p. 100 seulement exprimait de la confiance<sup>6</sup>.

Le système électoral uninominal majoritaire à un tour, qui n’est utilisé que par quatre démocraties importantes (É.-U., R.-U., Inde et Canada), a attiré des critiques de toutes parts. Même si le système a tendance à produire des gouvernements majoritaires à parti unique, il le fait souvent en déformant la volonté des électeurs. Le parti le plus populaire et les partis concentrés géographiquement obtiennent ordinairement un nombre de sièges élevé, de

---

<sup>1</sup> Élections Canada, *Trente-septième élection générale 2000 : résultats officiels du scrutin*, tableau 3.

<sup>2</sup> Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Voter Turnout: A Global Survey*, le site Web d’IDEA classe les pays par participation électorale de 1945 à 1998.

<sup>3</sup> Paul Howe et David Northrop, *Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians*, Institut de recherche en politiques publiques, juillet 2000, p. 7.

<sup>4</sup> Jeffrey Simpson, *The Friendly Dictatorship*, McClelland & Stewart Ltd., 2001, p. 196.

<sup>5</sup> Centre de recherche et d’information sur le Canada (CRIC), *La participation électorale au Canada : la démocratie canadienne est-elle en crise?*, octobre 2001, p. 16.

<sup>6</sup> CRIC, p. 16.

manière disproportionnée. Les autres partis obtiennent habituellement un nombre de sièges peu élevé de manière disproportionnée ou pas de représentation du tout. Les critiques notent aussi que les suffrages ne sont pas traités de manière égale et que de nombreux votes sont perdus. Au Canada, le système a aggravé les différences régionales et produit un Parlement avec une faible représentation des femmes et des minorités visibles. Peut-être à cause de ces problèmes, les pays qui utilisent le système électoral uninominal majoritaire à un tour ont tendance à avoir une faible participation électorale, en comparaison des pays qui utilisent des systèmes électoraux proportionnels.

### **1.1 Le rôle central du système électoral**

Voter constitue l'activité de participation démocratique la plus largement partagée dans notre société. Si le système électoral ne fonctionne pas de manière à encourager, à récompenser et à maintenir la participation des citoyens, alors la qualité de la démocratie elle-même est compromise. Comme les auteurs d'une étude récente sur la participation électorale canadienne l'ont noté, « une démocratie sans électeurs consentants est une imposture<sup>7</sup> ». « La cohésion politique d'une collectivité est fondée sur une communauté d'idéaux de ses membres et leur participation aux institutions publiques. Sans la participation dynamique de ses citoyens, une communauté politique n'est qu'une coque vide<sup>8</sup> ».

Le système électoral représente le cœur de la démocratie représentative. Dans une démocratie, il s'agit de l'instrument que les citoyens utilisent pour former un gouvernement à leur image. Un système électoral démocratique sain donnera un moyen à la volonté politique de l'électorat de se refléter dans les parlements et d'autres organismes législatifs.

Le système électoral détermine aussi la nature de la vie politique, en définissant l'arène dans laquelle les partis politiques sont en concurrence. Les partis politiques représentent des associations formées par des groupes de citoyens pour faire progresser leurs intérêts par la formation d'un gouvernement ou par la contestation des parties qui ont formé un gouvernement. Les partis ne peuvent atteindre leurs principaux objectifs qu'en remportant des élections, de sorte que leurs politiques, leurs pratiques et leurs programmes prendront forme par le système électoral.

Même si bien des éléments du système démocratique du Canada nécessitent un examen et une réforme (le Sénat, le processus parlementaire, le financement des campagnes, etc.), aucun n'est plus fondamental que le système électoral lui-même.

---

<sup>7</sup> *ibid.*, p. 3.

<sup>8</sup> *ibid.*, p. 2.

## **1.2 La réforme électorale vue comme une question politique**

L'an dernier, un certain nombre de développements apparemment spontanés et généralement non liés ont montré que le besoin d'une réforme électorale retient de plus en plus l'attention.

L'apparition récente de la question dans quatre provinces constitue l'un des développements des plus significatifs. En 1996, le premier ministre de la Colombie-Britannique, Gordon Campbell, a été victime du manque de représentation du système électoral uninominal majoritaire à un tour, lorsque son parti a remporté les suffrages exprimés, mais a vu le NPD obtenir la majorité des sièges. En faisant campagne pour les élections provinciales de 2001, M. Campbell s'est engagé à convoquer une assemblée de citoyens pour traiter de la réforme électorale et soumettre les recommandations de cet organisme à un référendum exécutoire. Le procureur général a récemment réaffirmé cet engagement, en déclarant que l'intention du gouvernement était d'entamer ce processus en 2002<sup>9</sup>.

Sans plus attendre ce processus, le Parti vert de la Colombie-Britannique a lancé une initiative de citoyens en vue d'obtenir les signatures nécessaires pour obliger la tenue d'un référendum sur la représentation proportionnelle. Même si la loi sur les initiatives de la Colombie-Britannique rend presque impossible le lancement d'un référendum par les citoyens, la campagne a obtenu une grande attention dans cette province, où l'opposition, appuyée par 43 p. 100 des électeurs, ne compte que deux sièges sur les 75 de l'assemblée législative.

À l'Île-du-Prince-Édouard, dans trois des quatre dernières élections provinciales, les électeurs ont vu l'opposition réduite à seulement un ou deux sièges, malgré le soutien important des électeurs. Au printemps dernier, à la demande de l'assemblée législative, le directeur des élections de l'Île-du-Prince-Édouard a déposé un rapport sur la représentation proportionnelle. En réponse aux questions des médias, le premier ministre Patrick Binns a déclaré que les Prince-Édouardiens pourraient avoir un référendum portant sur un nouveau système électoral, dès la prochaine élection, s'il y avait un intérêt suffisant.

Les trois partis qui détiennent des sièges à l'Assemblée nationale du Québec soutiennent tous la réforme du système électoral et la représentation proportionnelle. Même si la question est restée en veilleuse pendant de nombreuses années, le gouvernement actuel, qui détient la majorité des sièges, bien qu'il soit arrivé en deuxième place pour les suffrages exprimés, a lancé plusieurs programmes de réforme électorale. Une consultation publique entreprise par le gouvernement est en cours, en vue d'obtenir une rétroaction à un certain nombre de questions de réforme démocratique, dont une réforme du

---

<sup>9</sup> *Hansard*, 13 mai 2002.

système électoral. Cet été, une commission de membres de l'Assemblée nationale a aussi commencé à travailler à une réforme du système électoral.

En Ontario, même si l'actuel gouvernement n'a pris aucune initiative, les deux partis de l'opposition ont soulevé la question. Le chef du Parti libéral de l'Ontario, Dalton McGuinty, a promis un référendum sur un nouveau système électoral, si le parti formait le prochain gouvernement. Le NPD de l'Ontario a aussi pris position en faveur de la représentation proportionnelle et en permettant aux électeurs de choisir un nouveau système au moyen d'un référendum.

### **1.3 Les institutions civiques commencent à s'engager**

Les gouvernements provinciaux et les partis politiques ne sont pas les seules institutions ayant un nouvel intérêt pour la réforme du système électoral. L'an dernier, la plupart de groupes de réflexion importants du Canada ont commencé à étudier cette question. Des documents et des articles ont été publiés ou des conférences ou des forums importants convoqués à ce sujet par l'Institut de recherche en politiques publiques, le Fraser Institute, le Centre de recherche et d'information sur le Canada, l'Institut C. D. Howe, le Centre canadien de politiques alternatives, la Canada West Foundation et le Parkland Institute.

Même si beaucoup de Canadiennes et de Canadiens n'ont pas encore associé leur frustration au sujet de la « politique » avec les caractéristiques du système électoral, une liste croissante et diversifiée d'ONG débattent de la réforme électorale et prennent position à ce sujet. De grands groupes d'intérêts nationaux, comme la Fédération des contribuables canadiens et le Congrès du travail du Canada, ont des positions très affirmées et demandent une réforme du système électoral et davantage de proportionnalité. L'Association des femmes diplômées des universités a récemment discuté de la représentation proportionnelle. L'Association nationale de la femme et du droit a entrepris une importante étude sur la représentation proportionnelle et le groupe nouvellement formé, Equal Voice, un groupe qui milite en faveur d'un plus grand nombre de femmes en politique, a approuvé une réforme du système électoral. De même, un certain nombre d'importants syndicats nationaux appuient une représentation proportionnelle, de même que le groupe à orientation religieuse Citizens for Public Justice et le groupe militant Centre for Social Justice.

Il y a cinq ans, un groupe de citoyens de la Colombie-Britannique organisait Fair Voting BC, pour demander avec insistance une réforme du système électoral. Ces deux dernières années seulement, trois autres groupes se sont formés : Mouvement pour la représentation équitable au Canada, un groupe national multipartite de citoyens préconisant une réforme électorale; Every Vote Counts, un groupe de citoyens de l'Île-du-Prince-Édouard, demandant une représentation proportionnelle dans l'Île-du-Prince-Édouard, et Mouvement pour une démocratie nouvelle, une coalition de citoyens du Québec, qui a obtenu un large soutien de

la part de personnages politiques marquants du Québec. Cet automne, une campagne Fair Vote Ontario sera lancée.

#### **1.4 Le renouveau démocratique au XXI<sup>e</sup> siècle**

Robert Dahl, une autorité universitaire de premier plan en matière de démocratie, a récemment écrit au sujet de l'avenir des valeurs démocratiques au XXI<sup>e</sup> siècle.

*[Traduction]*

*Qu'y a-t-il devant nous? Comme nous l'avons vu, le XX<sup>e</sup> siècle qui, pour bien des contemporains, a semblé parfois se transformer en une période sombre et tragique pour la démocratie, s'est révélé au contraire une ère de triomphe sans pareille. Bien que nous puissions nous rassurer en pensant que le XXI<sup>e</sup> siècle sera aussi favorable à la démocratie que le XX<sup>e</sup>, l'histoire nous dit que la démocratie est rare dans l'expérience humaine. Est-elle destinée une fois encore à être remplacée par des systèmes non démocratiques, apparaissant peut-être dans certaines versions du XXI<sup>e</sup> siècle d'une tutelle exercée par des élites bureaucratiques et politiques<sup>10</sup>?*

M. Dahl pense que les démocraties établies ont un rôle particulièrement important à jouer en protégeant la pratique de la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle. Il estime que les anciennes démocraties, comme le Canada, doivent réformer et revitaliser leurs institutions démocratiques, les pratiques et les processus, dont beaucoup sont enracinés dans un âge révolu.

M. Dahl et d'autres ont mentionné l'éducation civique et la participation des citoyens comme le pivot de la revitalisation démocratique. Élaborer une capacité civique accrue pour s'engager dans un processus politique représente « l'un des besoins impératifs des pays démocratiques<sup>11</sup> ». En s'engageant dans le processus, les citoyens peuvent aider à construire et à renforcer une politique d'espoir, de confiance, de coopération et d'habilitation des citoyennes et des citoyens.

En résumé, ce n'est pas seulement une question d'édification de meilleures institutions démocratiques, comme les systèmes électoraux, mais de participation des citoyens eux-mêmes au processus. Le processus lui-même fait partie de la solution.

---

<sup>10</sup> Robert Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, 1998, p. 180

<sup>11</sup> *ibid.* p. 187.

## Partie 2 – Tirer des leçons de la Nouvelle-Zélande

Pendant le XX<sup>e</sup> siècle, de nombreuses nations ont changé leur système électoral. Dans certains cas, le processus s'est fait sous l'impulsion d'élites, avec des changements imposés par le gouvernement ou négociés par les chefs des partis, sans une contribution significative des citoyens. L'expérience internationale concernant la réforme électorale et les leçons apprises sont bien documentées dans l'étude de mars 2002, commandée par la Commission du droit du Canada<sup>12</sup>.

Le meilleur exemple de réforme électorale fondée sur la participation des citoyens est l'expérience relativement récente de la Nouvelle-Zélande. Comme le Canada, la Nouvelle-Zélande est une ancienne colonie britannique avec un style de gouvernement britannique. Comme le Canada, elle a adopté le système électoral uninominal majoritaire à un tour au XIX<sup>e</sup> siècle, et ce système a servi, sans un examen sérieux d'autres modes de scrutin, pendant plus d'un siècle.

Au Canada, des universitaires de premier plan ont commencé à remettre en question le système électoral vers la fin des années 60 et au début des années 70<sup>13</sup>. En 79, la Commission Pepin-Robarts a proposé d'introduire un élément de proportionnalité dans le système électoral, mais le gouvernement, les chefs politiques et les citoyens n'ont pas donné suite à cette proposition. Contrairement aux Canadiens, les Néo-Zélandais, qui se sentaient de plus en plus trahis par une succession de gouvernements majoritaires élus sans un soutien majoritaire, ont créé des circonstances politiques dans lesquelles la réforme devenait nécessaire. Une attitude hostile croissante de la part du public a enclenché un processus de réforme électorale fondé sur une éducation intensive des citoyens et des échanges avec eux. Le processus et l'expérience, que le directeur des élections de la Nouvelle-Zélande a décrit comme une réaffirmation sans ambiguïté de la souveraineté populaire<sup>14</sup>, a culminé dans un référendum exécutoire, qui a conduit à l'introduction d'un système électoral proportionnel.

En tenant dûment compte des ressemblances et des différences entre les deux pays (p. ex. les systèmes politiques, les cultures et les attitudes du public), le Canada peut en apprendre énormément du processus néo-zélandais, qui a été abondamment documenté. Il en ressort trois leçons.

---

<sup>12</sup> Dennis Pilon, « Leçons mondiales », phase un du *Renouvellement de la démocratie canadienne : participation des citoyens à la réforme électorale*, un projet conjoint de la Commission du droit du Canada et du Mouvement pour la représentation équitable au Canada, mars 2002.

<sup>13</sup> Alan Cairns, « The Electoral System and Party System in Canada, 1921-1965 », dans *Canadian Journal of Political Science*, vol. 1, 1968, p. 55-80.

<sup>14</sup> Paul Harris, « New Zealand Adopts PR: A Research Director's View », dans *Policy Options*, juillet-août 2001, p. 36.

## **2.1 Recherche des faits et recommandations**

Avant de pouvoir engager les citoyens dans un processus d'échanges, il faut créer un organisme pour recueillir et évaluer les renseignements. Au Canada, le rôle de recherche des faits et des recommandations de principe est habituellement confié à des commissions royales. Ce fut le cas en Nouvelle-Zélande, où cinq commissaires indépendants, non partisans, ont été nommés membres d'une commission royale sur le système électoral.

La leçon essentielle tirée de la Nouvelle-Zélande est la nécessité extraordinaire d'un leadership objectif non partisan assuré par un organisme reconnu et hautement respecté. Contrairement à bien d'autres questions, le gouvernement et d'autres partis sont manifestement en conflit d'intérêts en traitant de la réforme électorale. Le système électoral représente l'outil utilisé par les citoyens pour créer des gouvernements et récompenser et punir des partis. Il faut voir le gouvernement et les partis, en tant que bénéficiaires actuels ou potentiels du système, comme indépendants de la recherche des faits et du processus d'évaluation et de recommandation. Le gouvernement et les partis doivent s'assurer que leur rôle dans la réforme du système électoral est vu comme coopératif et favorable à la participation des citoyens, sans être directif, coercitif ou improductif pour le processus.

Le processus de participation des citoyens et le processus de prise de décision en particulier doivent être objectifs et largement perçus comme tels. Sinon, le processus ne fera qu'aggraver le cynisme et l'aliénation du public.

## **2.2 Apprentissage des citoyennes et des citoyens et échanges**

Le processus néo-zélandais comprenait un solide engagement pour l'apprentissage des citoyens et les échanges. Comme au Canada, la plupart des Néo-Zélandais ne comprenaient guère la façon dont fonctionnait le système en vigueur, à plus forte raison les solutions de remplacement. Dans le cadre du programme qui a culminé avec la prise de décision par les citoyens du meilleur système électoral, le gouvernement a nommé et financé un comité indépendant chargé d'entreprendre une campagne d'information du public neutre et objective. En outre, les activistes de la réforme électorale et les défenseurs du statu quo se sont engagés dans un débat public qui a contribué à faire connaître les questions.

Lorsque le processus néo-zélandais a culminé avec le vote des citoyens pour adopter un nouveau système, les sondages ont indiqué [Traduction] « qu'il y avait approximativement des niveaux équivalents de connaissance publique » des principales caractéristiques des autres modes de scrutin<sup>15</sup>. En raison de la réussite du processus d'échanges avec les citoyens, l'ancien président de la commission royale néo-zélandaise a conclu que les électeurs [Traduction]

---

<sup>15</sup> Paul Harris, p. 34.

« avaient fait un choix raisonnablement informé et avait des raisons positives pour appuyer un [changement]<sup>16</sup> ». En résumé, l'expérience néo-zélandaise a été assez encourageante : le grand public, lorsqu'on lui donne la possibilité d'apprendre et de discuter, peut prendre une décision réfléchie et informée.

### **2.3 Référendum en deux volets**

La dernière leçon à tirer de l'expérience de la Nouvelle-Zélande vient du processus de prise de décision par les citoyens. Les Néo-Zélandais n'ont pas dû apprendre, délibérer et prendre une décision finale exécutoire en une seule étape. Le processus de prise de décision par les citoyens comportait plutôt deux volets distincts.

Après une première période d'apprentissage du public et d'échanges, les électeurs avaient la possibilité de décider, au moyen d'un référendum national, de poursuivre le processus de changement électoral et, dans ce cas, de déterminer parmi quatre autres systèmes électoraux possibles celui qui était le plus populaire. Lors du premier référendum, les Néo-Zélandais ont choisi de manière écrasante d'aller de l'avant. Le premier référendum a également permis de déterminer que le système de remplacement le plus populaire était le système proportionnel mixte.

Certains activistes de la réforme électorale ont prétendu que la motivation du gouvernement, en élaborant un processus de référendum en deux volets, était de faire dérailler l'effort de réforme, en présentant trop d'options, et de déclarer ensuite qu'il existait un manque de consensus public sur une orientation future. Même si la présentation de quatre options (plutôt que de deux) introduisait probablement un niveau inutile de complexité, le processus en deux volets a donné la possibilité d'apprentissage du public sur une période de trois ans.

Même si le Canada doit élaborer son propre processus pour créer une solution canadienne, nous pouvons bénéficier des leçons tirées de l'expérience de la Nouvelle-Zélande.

---

<sup>16</sup> L'hon. Sir John Wallace, Québec, « Reflections on Constitutional and Other Issues Concerning Our Electoral System: Past and Future », présentation faite à la Conference in Honour of the Rt. Hon. Sir Ivor Richardson, Victoria University, les 5 et 6 avril, p. 6.

## Partie 3 – Jeter les bases

En Nouvelle-Zélande, pendant les années 80, les deux partis importants se sont engagés à appuyer la réforme électorale alors qu'ils faisaient partie l'opposition, mais se sont dégagés de leur promesse une fois au pouvoir. Toutefois, la réaction défavorable de l'opinion publique a finalement contraint les deux partis à s'engager dans un processus de référendum pendant l'élection de 1990.

Si l'on continue de voir les partis politiques du Canada comme des éléments du problème plutôt que comme des leaders cherchant une solution, les électeurs canadiens seront probablement tout aussi critiques que l'ont été les Néo-Zélandais. Heureusement, le Canada a encore largement la possibilité de travailler à partir d'un point de départ positif plutôt que négatif.

### 3.1 En avant

Le processus idéal verrait le gouvernement fédéral prendre l'initiative, avec l'appui des autres partis du Parlement. Avec l'orientation d'un comité parlementaire, le gouvernement fédéral annoncerait et lancerait un processus délibératif pour réformer le système électoral, comme première étape de l'établissement d'une nouvelle démocratie au Canada.

Le soutien de tous les partis au processus délibératif et l'engagement de laisser les citoyens prendre une décision définitive exécutoire portant sur le meilleur système électoral pour le Canada contribueraient à montrer la nature non partisane de l'exercice.

Ce processus lancé par le gouvernement est l'idéal. Mais si le gouvernement actuel et d'autres partis du Parlement ne sont pas prêts à agir de leur plein gré, alors les citoyens du Canada devraient avoir la possibilité de donner une orientation claire au gouvernement. Cela pourrait se faire au moyen d'un référendum lors duquel les électeurs se prononceraient pour ou contre l'énoncé qui suit.

*Il soit résolu que le gouvernement du Canada et tous les autres partis du Parlement entreprennent une consultation publique sur l'institution d'un système électoral plus proportionnel et assurent aux Canadiennes et aux Canadiens un processus référendaire pour choisir le meilleur système électoral.*

Alors que ce procédé donnerait aux citoyens la capacité de lancer le processus, le gouvernement fédéral et les autres partis parlementaires perdraient l'occasion d'acquérir une cote d'estime pour avoir lancé l'initiative.

### **3.2 Un organisme dirigeant : une commission royale ou une assemblée de citoyennes et citoyens?**

Un processus de participation des citoyennes et citoyens nécessitera un organisme dirigeant indépendant du Parlement et des partis.

L'approche classique consisterait à nommer une commission royale sur le système électoral. La commission, avec l'aide d'un personnel professionnel serait chargée : 1) d'élaborer des critères d'évaluation du système électoral; 2) d'examiner d'autres systèmes électoraux qui pourraient ne pas demander de changements constitutionnels; 3) de réduire les possibilités aux deux systèmes de remplacement les plus adéquats pour le Canada; 4) de donner des descriptions de la façon dont ces systèmes fonctionneraient au Canada; 5) de conclure éventuellement avec une recommandation concernant le meilleur système.

En procédant ainsi, la nomination de commissaires très respectés serait essentielle pour assurer la confiance du public envers la validité de l'exercice. Il faudrait que l'on perçoive les commissaires comme exempts de tout esprit de parti et pouvant représenter les intérêts et les préoccupations d'un large ensemble de Canadiennes et de Canadiens.

Est-ce possible? La commission royale de la Nouvelle-Zélande n'incluait pas de députés anciens ou actuels et, d'après l'ancien président, ne comportait pas de personnes ayant une opinion marquée en faveur d'un système électoral particulier. Néanmoins, des critiques ont laissé entendre que le ministre de la Justice avait composé la commission pour obtenir les résultats qu'il voulait, un résultat ou un soupçon inévitable, lorsqu'un organisme partisan tente de nommer un organisme non partisan<sup>17</sup>.

Compte tenu de la nécessité extraordinaire d'éviter la réalité ou la perception de partisanerie ou d'interférence partisane, il vaut la peine d'étudier une autre approche, dont la Colombie-Britannique sera l'une des premières à faire usage. Le premier ministre Gordon Campbell s'est engagé à convoquer une assemblée de citoyens pour traiter de la réforme électorale. Même si un plan détaillé doit encore être déposé, un processus semblable à celui qui sert à sélectionner un jury serait adapté pour nommer les citoyens de l'assemblée<sup>18</sup>. Étant donné

---

<sup>17</sup> L'hon. Sir John Wallace, Québec, p. 3.

<sup>18</sup> Comment peut-on adapter un processus semblable au choix d'un jury? Élections Canada, avec l'aide de conseillers en recherche commerciale, pourrait élaborer une liste de plusieurs centaines de candidats formant un échantillon représentatif démographique et régional valide de la population canadienne. La liste ferait ensuite l'objet d'un examen initial pour s'assurer que les personnes sont : 1) raisonnablement bien au fait du processus politique fédéral et s'y intéressent; 2) disponibles pour exercer les fonctions de l'assemblée (participer aux réunions de l'assemblée et aux événements publics connexes). Le directeur général des élections pourrait alors désigner une liste de membres de l'assemblée et de remplaçants, qui serait revue par un comité composé de représentants de tous les partis. Les membres seraient ensuite nommés par le Parlement.

qu'une assemblée de citoyens n'a jamais servi dans un tel but, on peut avancer des arguments en faveur d'un organisme relativement petit, de 12 à 18 personnes (en faisant davantage une commission de « citoyennes et de citoyens »), ou d'une assemblée plus importante de 50 à 100 membres ou plus.

Une telle assemblée de citoyens pourrait aussi travailler en partenariat avec une commission royale ou un autre organisme de recherche des faits. Dans ce cas, l'assemblée pourrait examiner le travail de la commission et être habilitée à cosigner le rapport final, en fournissant un élément de crédibilité supplémentaire aux recommandations, sinon elle pourrait présenter un « rapport des citoyens » distinct, avec d'autres recommandations.

Les politologues Matthew Mendelsohn et Andrew Parkin ont fait valoir une autre variante de cette approche générale<sup>19</sup>. Ils se prononcent en faveur d'un forum de citoyens sur la réforme électorale, qui donnerait une orientation à une commission d'enquête. La commission accomplirait les tâches de recherche professionnelle liées à l'étude des systèmes électoraux de rechange qui conviendraient le mieux au Canada. Le forum de citoyens établirait le mandat de la commission, examinerait ses conclusions et en débattrait, et approuverait les options à proposer aux électeurs lors d'un référendum. En citant la conférence populaire australienne sur l'avenir de la monarchie comme modèle, les auteurs conçoivent un forum de citoyens composé de représentants des partis et de représentants des citoyens élus.

Toutes ces approches – la commission royale, l'assemblée des citoyens ou le forum de citoyens – ou une combinaison de celles-ci, peut servir à appuyer un processus crédible et réussi, pourvu que l'objectivité et l'absence d'esprit de parti constituent les forces motrices de la formation et de la gestion des organismes. L'organisme dirigeant, quelle que soit la forme qu'il prend, doit aussi disposer d'un budget adéquat pour engager le personnel professionnel et administratif nécessaire.

[Dans le reste du présent document, l'expression commission ou assemblée sera utilisée pour parler de l'organisme dirigeant du processus de participation des citoyens.]

---

<sup>19</sup> Matthew Mendelsohn et Andrew Parkin, en collaboration avec Alex Van Kralingen, « Getting from Here to There: A Process for Electoral Reform in Canada », dans *Policy Options*, juillet-août 2001, p. 59. Matthew Mendelsohn est professeur agrégé au Political Studies Department de la Queen's University. Andrew Parkin est directeur adjoint au Centre de recherche et d'information sur le Canada. Alex Van Kralingen est étudiant en droit à la University of Toronto.

### **3.3 Rôles d'autres organismes et institutions**

En plus de l'orientation donnée par la commission ou l'assemblée, un processus réussi de participation des citoyens nécessitera le soutien d'un certain nombre d'organismes, dont chacun peut apporter une contribution importante.

#### Commission du droit du Canada

Par le projet « Renouvellement de la démocratie canadienne », la Commission du droit du Canada peut jouer un rôle essentiel en appuyant le processus. Les documents d'information et les documents du projet s'avéreront utiles pour d'éventuels échanges publics. La Commission du droit peut aussi contribuer à jeter les bases d'un processus national, en animant plusieurs projets pilotes sur des méthodes novatrices de participation des citoyens, afin de déterminer celle qui serait la plus utile pour un processus plus large, sous la direction d'une commission ou d'une assemblée (p. ex. des assemblées publiques locales aidées de moyens électroniques et la tenue de scrutins délibératifs décrits à la partie 4).

#### Élections Canada

Sous la direction du directeur général des élections, Élections Canada occupe une place idéale pour appuyer les besoins importants en information et en éducation du public, en vue d'un processus national d'échanges d'opinions des citoyens. Élections Canada serait le centre d'information du public, en produisant et en distribuant une information pertinente sous tous les modes de présentation (imprimé, vidéo, CD-ROM, Internet). On pourrait aussi attribuer à Élections Canada la coordination des événements publics et du soutien administratif de la commission ou de l'assemblée.

#### Instituts de recherche en politique

Les instituts canadiens marquants de recherche en politique ou les groupes de réflexion et les établissements d'enseignement supérieur peuvent aussi contribuer au processus d'échanges des citoyens, en mobilisant et en centrant le travail d'experts pour appuyer la discussion et le débat publics sur la réforme du système électoral. Nombre de ces institutions ont déjà des projets de réforme électorale. Alors que le but du processus civique est de faire passer la question d'un groupe d'experts au grand public, les experts du système électoral contribueront de manière essentielle à la formulation d'une solution canadienne pratique.

## Médias imprimés et électroniques

Il n'y a pas au Canada de précédents concernant l'élaboration et la mise en œuvre d'un processus national planifié pluriannuel d'échange d'opinions de la part des citoyens. Ce que l'on peut assurément prévoir, c'est que la vie ne va pas s'arrêter pendant que le processus se déroule. Les gens seront préoccupés par les soucis quotidiens et les médias couvriront bien d'autres questions et crises politiques, sociales et économiques.

La capacité de maintenir un processus d'échange d'opinions de la part des citoyens à propos de la réforme électorale dépendra largement de l'attitude des médias. Si les producteurs, les rédacteurs et les journalistes individuels assument un rôle de journalisme civique – c'est-à-dire voir les médias comme des animateurs actifs dans un processus de communication civique – alors un processus d'échanges publics sain et durable sera possible.

## Groupes concernés par la réforme électorale

À mesure que le processus se déroulera, des groupes de citoyens et des campagnes en faveur de la réforme électorale joueront un rôle important en diffusant l'information et en suscitant la participation des citoyens. Dans l'expérience néo-zélandaise, la campagne nationale des citoyens en vue d'une réforme électorale a eu le mérite de maintenir l'actualité de la question et a joué un rôle important en assurant un vif débat public.

Il faudrait accueillir les groupes canadiens concernés par la réforme électorale comme des partenaires et des participants pour la planification et la réalisation du processus national d'échanges avec les citoyens. Éventuellement, des contrats pourraient être conclus avec des groupes de citoyens pour apporter des compétences et une aide au processus national d'échange d'opinions.

### **3.4 Critères d'examen et d'évaluation**

Une fois le processus lancé, la première tâche de la commission ou de l'assemblée sera de déterminer les critères pour évaluer les autres systèmes électoraux. Même si d'autres nations ont mis au point de nombreux systèmes, il est peu probable que l'on puisse en introduire un tel quel dans le contexte politique canadien.

L'expert en systèmes électoraux Douglas Amy a déclaré ceci : [Traduction] « Il n'est pas nécessaire d'élaborer cet ensemble de critères à partir de rien. Des politologues, des politiciens et des activistes ont passé beaucoup de temps à réfléchir à ce qui constitue un bon système électoral. De manière assez

surprenante, il existe un certain consensus sur les critères concernant un bon système électoral. Pratiquement tout le monde convient qu'un bon système électoral devrait promouvoir une majorité simple, une représentation équitable, une participation électorale élevée et un gouvernement stable<sup>20</sup> ».

La commission royale néo-zélandaise a utilisé dix critères pour comparer les divers systèmes. Les critères clés concernaient la participation des électeurs, une représentation effective et adéquate et un gouvernement, un parlement et des partis efficaces<sup>21</sup>.

La Commission Jenkins, au R.-U., a cerné une série de critères pour évaluer les systèmes électoraux. Deux groupes canadiens concernés par la réforme électorale, Fair Voting BC et le Mouvement pour la représentation équitable au Canada, ont adopté et promu les critères généraux. Voici ces critères : 1) une large proportionnalité – les sièges des partis devraient traduire la proportion des suffrages exprimés en leur faveur; 2) un choix étendu pour les électeurs – les électeurs devraient avoir un éventail raisonnable de partis pour faire un choix et pouvoir déposer des bulletins de vote positifs et effectifs pour les partis de leur choix; 3) un gouvernement stable et réceptif – le système électoral devrait appuyer un bon gouvernement; 4) un lien géographique – le système devrait maintenir certains liens entre les représentants élus et les circonscriptions géographiques.

Même s'il existe de nombreuses manières de formuler des critères ou des principes particuliers, les deux éléments clés doivent porter sur une représentation équitable (ou proportionnalité) et la responsabilisation.

En élaborant des systèmes de remplacement canadiens, un autre critère serait essentiel. Le nouveau système ne devrait pas exiger de changement constitutionnel, un facteur qui ferait sûrement dérailler tout processus de changement électoral.

### **3.5 Recherche des faits**

Une fois les critères d'évaluation mis au point, la commission ou l'assemblée pourrait commencer son travail de recherche des faits, qui devrait se limiter à une période de six mois, étant donné que beaucoup de données sont facilement disponibles auprès des instituts de recherche en politique, des universitaires et de la Commission du droit du Canada. La commission ou l'assemblée devrait solliciter des mémoires et des présentations de la part d'experts des instituts de recherche en politique, des universités et des groupes concernés par la réforme

---

<sup>20</sup> Douglas Amy, *Behind the Ballot Box: A Citizen's Guide to Voting Systems*, Praeger, 2000, p. 12.

<sup>21</sup> Rod Donald, MP, *MMP in Action: A Great Leap Forward for Democracy?*, notes pour une allocution en juin 1999, traitant du processus de réforme électorale en Nouvelle-Zélande.

électorale au Canada, pour contribuer à l'examen et à l'évaluation des divers systèmes électoraux.

Le processus de recherche des faits culminerait avec la publication d'un rapport décrivant : 1) les problèmes du système actuel; 2) les critères applicables à un nouveau système; 3) les types généraux de systèmes électoraux de rechange; 4) des exemples de la façon dont les deux meilleurs systèmes de rechange pourraient fonctionner au Canada; 5) si possible, une recommandation sur le système de rechange que la commission ou l'assemblée trouve préférable.

## **Partie 4 Échanges avec les citoyens**

Après avoir terminé l'étape de recherche des faits et publié son rapport, la commission ou l'assemblée pourrait alors entamer le processus d'échanges avec les citoyens, qui culminerait par le choix que feraient les Canadiennes et les Canadiens du meilleur système électoral pour le Canada. Voici quelles seraient les étapes du processus :

- 1) la production de documents et d'un site Web utilisant un langage clair et simple;
- 2) l'établissement de partenariats avec les médias;
- 3) des consultations avec des groupes de la société civile;
- 4) des forums publics en vue de la participation directe des citoyens;
- 5) la tenue de scrutins délibératifs;
- 6) un premier référendum pour choisir le système électoral de remplacement préféré;
- 7) un deuxième référendum pour choisir entre le système de remplacement et le statu quo.

La partie 5 – Décision des citoyens, traite des deux dernières étapes.

### **4.1 Information en langage clair et simple**

La plupart des documents traitant des systèmes électoraux sont produits par des experts en élaboration de politiques ou dans des postes universitaires et pour eux. Pour réussir à faire participer au processus un large éventail de citoyens, il faudra formuler la question pour la relier aux préoccupations de la vraie vie des Canadiennes et des Canadiens et l'expliquer dans des documents rédigés dans un langage clair et simple.

Contrairement aux soins de santé, à l'environnement, à l'éducation et à l'économie, la réforme électorale est rarement reconnue comme une importante question politique dans les sondages d'opinion publique. Bon nombre de Canadiennes et de Canadiens, tout en exprimant une frustration profonde et du cynisme à l'égard du gouvernement, des partis et de la politique, doivent encore comprendre la façon dont le système électoral détermine la nature de la politique dans une démocratie représentative. Relativement peu de personnes sont au courant que d'autres types de systèmes électoraux peuvent créer des gouvernements plus représentatifs et responsables, et fournir des incitatifs différents aux partis.

Comment peut-on formuler cette question pour atteindre effectivement le grand public<sup>22</sup>? Les groupes concernés par la réforme électorale ont souvent mis l'accent sur les idées de citoyen habilité et de gouvernement responsable. Lorsque chaque vote compte, chaque voix est entendue. Lorsque chaque voix est entendue, les politiciens doivent tenir leur parole. Un système électoral équitable signifie un gouvernement juste.

Une autre approche consistait à formuler la question en termes d'esprit sportif. La démocratie devrait donner l'égalité des chances à tous les citoyens. Parfois nous gagnons, parfois nous perdons, mais chacun mérite une chance égale. Un système électoral équitable crée une égalité des chances pour une démocratie représentative.

Il n'y aura pas de phrase réclame ni d'expression qui saisisse pleinement l'importance de la question pour tous les Canadiens et les Canadiennes. En élaborant les documents, il faudrait les simplifier autant que possible et les rattacher à des questions ou des préoccupations immédiates de différents publics. On pourra aborder certaines questions, notamment :

- Comment le système électoral détermine-t-il la nature de la politique au Canada?
- Quel rapport peut-on établir entre les préoccupations actuelles des Canadiennes et des Canadiens et le système électoral?
- Quels sont les problèmes associés à notre système électoral actuel?
- Quels autres types de systèmes électoraux sont utilisés par de grandes démocraties?
- Quels sont les forces et les faiblesses de ces autres systèmes?
- Sur quels principes devrions-nous fonder un nouveau système électoral canadien?
- Comment fonctionneraient d'autres systèmes électoraux au Canada?

En plus des documents généraux, l'information peut aussi être adaptée pour des groupes ciblés, comme les jeunes, les nouveaux citoyens, les minorités visibles, les femmes, les collectivités autochtones et ainsi de suite.

Les présentations devraient comporter des livrets, des vidéos et des CD-ROM. On pourrait engager des célébrités bien connues pour animer des vidéos, des CD-ROM éducatifs et des présentations dans un site Web.

Un site Web d'avant-garde et de grande qualité, sera essentiel au processus de participation des citoyens. Le site Web pourrait comprendre des exemples de systèmes électoraux d'autres nations, fournir des démonstrations interactives de la façon dont différents systèmes électoraux produisent des résultats différents et

---

<sup>22</sup> En avril 2002, la Commission du droit du Canada a tenu un forum de représentants d'organisations non gouvernementales. Un des sujets de discussion portait sur la façon dont cette question pourrait être formulée en vue d'un débat public.

on pourrait animer des groupes de discussion sur des questions connexes par l'entremise du Web.

En outre, le site pourrait contenir des documents pédagogiques que les enseignants pourraient télécharger. Par exemple, certains groupes concernés par la réforme électorale ont élaboré des exercices pour la salle de classe, dans lesquels les élèves peuvent voter afin de choisir une garniture pour commander une pizza, en utilisant divers modèles de vote, et discuter ensuite de la façon dont différents systèmes donnent des résultats différents.

## **4.2 Établissement de partenariats avec les médias**

La commission ou l'assemblée devrait faire un effort particulier pour faire participer formellement le public et les médias commerciaux comme des partenaires du processus d'échange avec les citoyens.

Même si les médias canadiens n'ont pas beaucoup d'antécédents concernant l'encouragement des citoyens à participer à des échanges civiques (sauf lors d'événements spéciaux, comme les élections), une initiative particulièrement intéressante a récemment été mise de l'avant. Plus tôt cette année, le rédacteur en chef du *Toronto Star*, John Honderich, annonçait que son journal « lancerait une croisade en vue d'un nouveau marché pour les villes. Au cours de l'année prochaine, nous écrirons des histoires en exposant des problèmes et en proposant des solutions. Nous nous adresserons à des experts. Nous organiserons des forums publics. Nous exercerons des pressions sur des candidats... Nous presserons Ottawa de s'occuper de cette question<sup>23</sup> ». Fidèle à sa parole, *The Toronto Star* a consacré un espace considérable à une discussion civique permanente en faisant participer des experts, des personnalités politiques et des citoyens ordinaires.

Une croisade nationale pour reconstruire la démocratie au Canada, en commençant avec un système électoral équitable, serait un sujet également digne de l'intérêt de un ou de plusieurs médias. La probabilité de d'amorcer une discussion et un débat civique dynamique et informé serait grandement renforcée si Radio-Canada, CTV, *The Globe and Mail*, le *National Post* ou *Maclean's* conjuguait leurs efforts pour faire participer les citoyens afin d'introduire au Canada un système électoral équitable et une vraie démocratie représentative. Il faudrait communiquer avec Radio-Canada en particulier, en tant que société de radiodiffusion publique nationale, pour déterminer la possibilité de partenariats pour des rapports spéciaux permanents et le parrainage d'événements spéciaux, par exemple des forums communautaires ou des scrutins délibératifs (voir les détails ci-après).

---

<sup>23</sup> John Honderich, « Canada has an urban crisis », editorial du *Toronto Star* editorial, 12 janvier 2002.

### **4.3 Consultation et partenariat avec des organisations de la société civile**

Même si un processus général de participation des citoyens doit prendre en compte le fait que tous les citoyens ne sont pas affiliés ou rattachés à des organisations de la société civile, un processus national de consultation peut être grandement facilité par des groupes, avec des circonscriptions organisées.

En tirant parti du travail antérieur de la Commission du droit du Canada, la commission ou l'assemblée devrait convoquer une conférence nationale ou une série de réunions régionales avec les dirigeants des associations qui comptent beaucoup de membres, les organisations de circonscriptions et d'autres organisations non gouvernementales (ONG) pour discuter de leur rôle éventuel dans un processus national d'échanges avec les citoyens.

Il faudrait demander à ces groupes d'envisager : 1) d'intégrer des échanges sur un système électoral équitable dans leurs documents internes de communication ou d'éducation; 2) d'accorder du temps et de l'espace à des événements importants, des conventions et des conférences; 3) de coparrainer des forums publics régionaux ou nationaux.

Étant donné que ces organisations ont des communications directes et permanentes avec des millions de Canadiennes et de Canadiens pour leurs bulletins et des événements annuels, la commission ou l'assemblée pourrait trouver très rentable d'utiliser ces canaux pour diffuser des renseignements au sujet du processus d'échanges avec les citoyens. La commission ou l'assemblée pourrait peut-être négocier l'inclusion d'encarts adaptés ou ciblés sur la participation du public, dans leurs bulletins ou leur courrier.

### **4.4 Forums publics et participation directe des citoyennes et des citoyens**

Une fois les documents élaborés, les réunions préliminaires avec les médias et des groupes de la société civile tenues, le processus de consultation des citoyens devrait être prêt pour la participation directe de ces derniers.

Le déroulement de consultation devrait comporter une série d'audiences, de forums et d'autres événements organisés ou parrainés par la commission ou l'assemblée dans l'ensemble du pays. Ces événements devraient se tenir dans au moins un grand centre urbain de chaque province ou région afin de maximiser les possibilités de partage de l'information, d'échange avec les citoyens et des représentants des groupes de la société civile, et de ces intervenants entre eux.

Le déroulement général du processus de participation dans l'ensemble du pays pourrait se faire comme suit. Le calendrier des dates et des lieux serait établi six mois à l'avance. Une fois celui-ci déterminé, le personnel de la commission ou

de l'assemblée commencerait à recenser d'autres institutions, organisations et médias locaux qui seraient intéressés à coparrainer ou à travailler en partenariat au processus de participation des citoyens dans leur région particulière.

Les événements eux-mêmes pourraient se dérouler pendant une semaine. Par exemple, la semaine pourrait commencer par une journée consacrée à une présentation détaillée des constatations de la recherche faite par le personnel de la commission ou de l'assemblée. Le deuxième jour pourrait comprendre des débats publics ou des présentations par des experts, des militants ou des groupes concernés par la réforme électorale. Le troisième jour pourrait être centré sur une assemblée publique locale parrainée et diffusée par des médias locaux [pour plus de détails, voir la partie suivante]. Le quatrième jour pourrait tourner autour d'événements universitaires ou axés sur un campus. Le cinquième et dernier jour serait consacré aux audiences publiques, au cours desquelles la commission ou l'assemblée entendrait des présentations ou des déclarations de la part de citoyens ou de représentants des organisations.

Une initiative parallèle de participation pourrait se centrer exclusivement sur les élèves d'une école secondaire et les étudiants d'une université. On pourrait inviter les écoles à envoyer des délégués à une conférence régionale des jeunes ou une assemblée d'élèves, au cours de laquelle ceux-ci (qui auraient reçu des documents à l'avance) discuteraient et débattraient du meilleur système électoral pour le Canada et voteraient à ce sujet. Cette initiative particulière pourrait aussi contribuer à attirer la couverture des médias et/ou d'autres commanditaires.

#### **4.5 Assemblée publique locale aidée par des moyens de transmission électronique**

Parmi l'ensemble des moyens qui peuvent servir à faire participer les citoyens, il faudrait sérieusement envisager les assemblées publiques locales aidées par des moyens de transmission électroniques. Les assemblées publiques locales conventionnelles comportent un certain nombre de lacunes. Seuls les citoyens vraiment engagés ont tendance à y participer. Souvent, les participants s'autochoisissent et ne sont pas représentatifs de la diversité des opinions. Quelques participants agressifs et parlant fort peuvent dominer la réunion. Bien des participants ne voient aucune valeur ou aucun effet découlant de leur participation.

Avec le développement de la technologie des réseaux informatiques sans fil et des logiciels de décision de groupe, on peut convoquer une assemblée publique locale d'un style différent. Par exemple, *AmericaSpeaks*, une organisation sans but lucratif des États-Unis, a travaillé avec des administrations municipales et d'autres organismes pour élaborer et gérer des assemblées publiques de grande ampleur et des événements de participation des citoyens, comptant dans certains cas des milliers de participants sur place. Chaque participant fait partie d'un groupe de discussion. Chaque groupe est connecté à un réseau

informatique, de sorte que les problèmes et les questions peuvent être facilement transmis aux animateurs de la réunion et les votes recueillis, avec les résultats projetés instantanément, pour avec le groupe puisse les examiner et en discuter. Les résultats des votes peuvent être ventilés pour montrer l'évolution de la réflexion des groupes et si différents types de participants ont une pensée convergente ou divergente. De même, si les résultats semblent soulever de nouvelles questions ou de nouveaux problèmes, il est possible de les renvoyer aux participants pour d'autres échanges et rétroactions.

Cette nouvelle approche des assemblées publiques locales peut être idéale pour faire participer les citoyens à un processus d'apprentissage et d'échanges sur la réforme du système électoral.

#### **4.6 Scrutin délibératif**

Le scrutin délibératif est une forme de participation connexe, mais plus perfectionnée. Le moyen traditionnel d'évaluation des opinions d'un échantillon représentatif de citoyens est un sondage d'opinion, un processus qui est freiné par un certain nombre de lacunes. Les taux de non-réponse des sondages sont souvent élevés. Les résultats des sondages comprennent des réponses rapides qui viennent immédiatement à l'esprit, souvent de la part de personnes qui répondent sans être informées, qui peuvent ne pas avoir eu la possibilité de s'engager dans une discussion soutenue avec des personnes qui ont une autre opinion.

Pour remédier aux lacunes des sondages d'opinion traditionnels, le politologue James Fishkin a élaboré la méthodologie du scrutin d'opinion délibératif<sup>24</sup>. Ce scrutin regroupe un échantillon statistiquement valide de citoyens qui participent à une séance d'apprentissage en groupe, lors de laquelle des renseignements leur sont donnés de manière objective.

Les participants ont la possibilité de discuter entre eux, en échangeant des points de vue, en débattant des questions. Les attitudes des participants sont mesurées avant et après l'exercice, pour illustrer la façon dont l'opinion publique pourrait changer, si tous les citoyens avaient la possibilité d'étudier les questions et de s'engager dans un échange entre citoyens.

La différence entre le scrutin délibératif et les assemblées publiques est souvent méconnue et mérite d'être soulignée. Contrairement aux assemblées publiques locales, les scrutins délibératifs s'appuient sur un groupe de participants qui constitue un échantillon représentatif valide ou raisonnablement valide du grand public.

---

<sup>24</sup> James Fishkin, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, 1995.

Dans le cadre de la consultation du public, la commission ou l'assemblée devrait tenir ou coparrainer des scrutins délibératifs dans chaque région du pays, peut-être en coparrainage avec d'autres instituts non partisans et/ou des médias locaux ou nationaux. Lors de ces événements, on pourrait se servir de réseaux sans fil et des logiciels de décision, utilisés maintenant dans les assemblées publiques locales aidées par des moyens de transmission électroniques.

Même si le scrutin délibératif nécessite d'importantes ressources financières pour regrouper un échantillon représentatif de participants, ce processus de participation directe serait idéal et constituerait un complément à d'autres initiatives de participation des citoyens à ce processus. En fait, le scrutin délibératif pourrait correspondre à la forme la plus utile et valide de participation des citoyens que la commission ou l'assemblée pourrait organiser.

## **Partie 5 – Prise de décision des citoyennes et des citoyens**

Après une période adéquate d'information, d'éducation, de consultation et d'échanges du public, le processus devrait passer à la phase décisionnelle. D'après l'apport du processus d'échanges, la commission ou l'assemblée prendrait une décision finale concernant les deux systèmes électoraux de remplacement à proposer aux électeurs lors du premier référendum.

Puisqu'un référendum national nécessite une loi habilitante, dans l'exposé qui suit, on prend pour acquis que le gouvernement fédéral a adopté la loi requise en lançant le processus délibératif. On présume aussi que la loi habilitante rendra pour le gouvernement fédéral les résultats du référendum exécutoires.

### **5.1 Premier référendum**

La commission ou l'assemblée devrait suivre le modèle néo-zélandais en mettant sur pied un processus de référendum en deux volets. Le premier référendum comporterait deux questions.

La première question permettrait d'évaluer si les électeurs, après la période de délibération publique, sont d'accord pour aller de l'avant avec un référendum final afin de changer le système électoral. La question pourrait être formulée comme suit :

*Le gouvernement du Canada devrait-il tenir un référendum exécutoire par lequel les Canadiennes et les Canadiens choisiraient le meilleur système électoral à utiliser lors des élections fédérales à venir?*

La deuxième question porterait sur les deux systèmes électoraux de remplacement déterminés par la commission ou l'assemblée. Les systèmes de remplacement seraient brièvement décrits sur le bulletin du référendum. Les électeurs indiqueraient lequel des deux systèmes ils préfèrent.

Élections Canada assumerait le rôle d'informer les Canadiennes et les Canadiens de la tenue du référendum et fournirait des renseignements neutres et objectifs en langage clair et simple sur les questions.

### **5.2 Deuxième référendum**

Si les électeurs appuyaient la poursuite du processus, le deuxième référendum serait programmé de six à huit mois après le premier référendum (ou en même temps que des élections fédérales, si de telles élections étaient prévues dans un proche avenir). Les électeurs choisiraient alors de conserver le statu quo ou d'adopter le nouveau système électoral.

Le référendum final étant programmé, le débat public serait facilement maintenu par les groupes concernés par la réforme électorale, par d'autres groupes d'intérêts, par des citoyens engagés et par les partis politiques. Le processus devrait se poursuivre de manière à ce que les citoyennes et les citoyens aient facilement accès à tous les points de vue. Élections Canada ferait connaître la tenue du référendum et continuerait à donner des renseignements sur les questions et les choix.

Le résultat du référendum final mettrait fin au processus de participation des citoyennes et des citoyens.

## **Conclusion**

La participation des citoyennes et des citoyens à la réforme du système électoral ne représente pas seulement une priorité urgente pour répondre au cynisme public au sujet de la politique et à la participation électorale déclinante, mais il s'agit également d'une occasion unique de revitaliser la démocratie canadienne.

La tenue d'un processus délibératif national avec la participation des citoyens aiderait à renouveler les relations entre les citoyennes et les citoyens, les représentants élus, les partis et le gouvernement. À un niveau supérieur, le processus pourrait aider les Canadiennes et les Canadiens à renouer avec leur pays et notre société distincte et diversifiée, en travaillant ensemble à un projet national commun, dans lequel les citoyennes et citoyens eux-mêmes contrôlent les résultats.

Actuellement, il est encore possible pour nos dirigeants et nos partis politiques actuels de se montrer proactifs en orientant la nation sur ce chemin du renouveau démocratique animé par les citoyennes et les citoyens.

## **Annexe – Délai d'exécution du processus proposé**

Mois 1	Annonce par le gouvernement de la mise en place d'un processus de délibération des citoyennes et citoyens
Mois 3	Nomination d'une commission ou d'une assemblée de citoyennes et citoyens
Mois 6	Détermination des principes d'évaluation du système électoral
Mois 8	Début de la recherche des faits par la commission ou l'assemblée
Mois 14	Publication d'un rapport
Mois 16	Recensement des médias et d'autres partenaires institutionnels
Mois 18	Annonce du processus de délibération des citoyennes et citoyens et du calendrier
Mois 24	Début des audiences régionales et des événements de la consultation
Mois 30	Fin de la période des audiences et de la consultation
Mois 32	La commission ou l'assemblée met au point les questions du référendum Élections Canada annonce la date du premier référendum
Mois 38	Le premier référendum a lieu Élections Canada annonce la date du dernier référendum
Mois 44	Le dernier référendum a lieu