

Conférence des administrateurs d'élection du Canada

Tenue à l'Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement
Salle Louis-Joseph Papineau
Le 14 août 2008

Monsieur Benoît Pelletier,
Ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes,
des Affaires autochtones, de la Francophonie canadienne,
de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information

Mesdames et messieurs,

Je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui. Il est clair dans mon esprit que la Conférence annuelle des administrateurs d'élection du Canada réunit des personnes investies d'une très grande responsabilité et qui, en quelque sorte, sont garantes de l'équité et de l'intégrité du processus électoral. À mon avis, la vitalité de nos sociétés démocratiques repose sur le rôle inestimable que vous assumez.

Les remarques que je m'appête à formuler transcrivent essentiellement la conjoncture actuelle au Québec. Je n'en pense pas moins que vos situations respectives s'en rapprochent sous divers aspects.

L'étendue du mandat confié au directeur général des élections du Québec est considérable, puisque le titulaire de ce poste veille à l'organisation des élections et à la tenue des référendums conformément à la Loi électorale et à Loi sur les consultations populaires respectivement. À cet égard, il a le pouvoir d'établir des directives et d'adapter ces lois selon les circonstances. Il contrôle aussi le financement des partis politiques et les dépenses électorales, ce qui l'oblige à faire enquête en cas de violation de la Loi électorale et à prendre les dispositions requises afin que les sanctions pénales prévues s'appliquent aux contrevenants. Qui plus est, le directeur général des élections formule des recommandations aux élus en vue d'améliorer les lois électorales et préside la Commission de la représentation électorale chargée de délimiter périodiquement les circonscriptions, tout en assurant la gestion de la liste électorale permanente. De plus, il assume des fonctions comparables au regard des élections municipales et scolaires. Enfin, il collabore avec d'autres pays ou organisations internationales et la Loi électorale lui reconnaît un rôle d'éducation et d'information auprès du public.

Les attentes des partis politiques, des élus, des médias et de la population en général étant très élevées à son endroit, le directeur général des élections doit faire preuve de transparence et de la plus stricte impartialité. Par conséquent, une très grande indépendance lui est accordée dans l'accomplissement de ses fonctions.

Le rôle du directeur général des élections s'est élargi au cours des quarante dernières années. Considéré d'abord comme un arbitre neutre et impartial chargé d'appliquer les règles fixées par le législateur aux fins de la tenue des élections, le titulaire de ce poste apparaît aujourd'hui comme un acteur de premier plan, comme une assise des institutions démocratiques québécoises.

Tel un équilibriste, le directeur général des élections marche sur la corde raide, sans filet. Il doit non seulement posséder un sens politique certain sans afficher un esprit partisan, mais aussi faire preuve de discernement et de doigté dans ses interventions et s'expliquer publiquement avec efficacité. Ce contexte n'a rien de surprenant, car il est au cœur de la vie politique, et l'indépendance dont jouit le titulaire de ce poste ne le met pas nécessairement à l'abri des écueils propres à ce milieu.

Pour toutes ces raisons, je crois que la fonction qu'exerce le directeur général des élections doit être prise en très haute considération. Je salue donc la contribution inestimable des personnes qui, comme vous, ont accepté de l'assumer.

L'une des dimensions premières de ce poste de haute direction consiste à définir les modalités législatives et organisationnelles qui favorisent l'exercice du droit de vote.

Sachant qu'un temps fort de vos échanges porteront sur la façon d'améliorer les lois électorales, M^e Marcel Blanchet se fera un point d'honneur de signaler les changements apportés récemment au Québec et ceux qui font présentement l'objet de réflexion. Je m'abstiens donc de détailler ces changements, mais je glisse rapidement quelques mots sur certains aspects qui illustrent la façon dont je les aborde. J'accorde par exemple la plus haute importance aux travaux du comité consultatif que préside le directeur général des élections. Composé de membres élus et non élus issus des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, ce comité a pour mandat d'étudier toute question touchant la Loi électorale, à l'exception de la représentation.

L'usage veut que toute modification à la Loi électorale se fasse à la suite de consensus établis entre les partis. Sauf de très rares exceptions, cette règle est respectée. Je me fais d'ailleurs un point d'honneur de traduire, le plus rapidement possible, les consensus établis au comité consultatif en propositions législatives. Ainsi, depuis 2005, le gouvernement a procédé à l'adoption de trois projets de loi modifiant la Loi électorale avec l'appui unanime des élus de l'Assemblée nationale.

Plusieurs modifications apportées au fil des ans visaient l'amélioration de l'exercice du droit de vote par divers moyens, dont l'introduction du vote hors Québec, les heures allongées du vote par anticipation, le vote à domicile et dans les établissements de soins de courte ou de longue durée et le vote au bureau du directeur de scrutin, dont la mise en œuvre n'est pas encore complétée.

Ces mesures sont toutes souhaitables, mais leur contribution réelle à améliorer le taux de participation ou à en freiner la baisse demeure inconnue. Quoi qu'il en soit, il est clair qu'une tendance marquante se dessine : le taux de participation aux élections ne cesse de baisser. Au Québec, la polarisation entre les camps fédéralistes et souverainistes a engendré une hausse de la participation électorale de la fin des années 1970 au milieu des années 1990 à des taux beaucoup plus élevés que ceux observés auparavant. Depuis, les taux de vote baissent progressivement; ils étaient d'environ 70 % aux deux dernières élections générales.

Sans en dramatiser la portée, la baisse du taux de participation aux élections est préoccupante, du moins dans l'immédiat. C'est pourquoi il faut, selon moi, tenter d'enrayer ce phénomène d'érosion et s'empresse de favoriser une participation accrue aux scrutins. Pour y arriver, deux conditions doivent être remplies. La première consiste à mieux cerner le phénomène, c'est-à-dire à repérer les segments de la population qui contribuent à la baisse du taux de fréquentation et la seconde, à connaître les raisons qui expliquent ces comportements. Mais nous n'avons pas encore sous la main toute l'information fiable et vérifiable pour ce faire.

En tant que directeurs généraux des élections, vous possédez de l'information en temps réel sur les caractéristiques principales de l'électorat qui exerce ou n'exerce pas son droit de vote. Il est donc possible de déterminer, à l'aide des renseignements recueillis lors des élections et de ceux fournis sur la liste électorale permanente, dans quelles proportions certains segments de la population exercent leur droit de vote, et ce, en fonction de l'âge, du sexe et de la circonscription. À mon avis, le fait de répéter cet exercice de façon systématique sur une longue période assurerait la continuité essentielle au suivi et à l'analyse du phénomène. Cependant, je crois qu'une telle analyse factuelle du vote n'a jamais été réalisée au Québec ni ailleurs au Canada. Or, sans une base factuelle crédible et valide, toute démarche visant à analyser les causes de la baisse du taux de participation aux élections, à suggérer des solutions et à mesurer leur efficacité restera approximative et sera soumise aux aléas des perceptions.

En revanche, si ces données étaient colligées et publiées, nous pourrions réaliser, en collaboration avec des instituts de recherche et des universitaires, des analyses rigoureuses et méthodiques des causes de la désaffection des électeurs. Les conclusions tirées de ces travaux permettraient de mieux mesurer l'importance des différents facteurs en cause et d'envisager les solutions souhaitables. Encore une fois, la continuité s'avère essentielle. Nous ne saurions nous contenter d'analyses ponctuelles reposant uniquement sur une méthode donnée. Nous devons au contraire être en mesure de suivre aussi bien l'évolution du phénomène que les effets des solutions proposées ou des situations susceptibles d'influer sur les taux de participation.

C'est pourquoi je salue la démarche entreprise par le directeur général des élections du Québec, en collaboration avec la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaire de l'Université Laval, qui consiste à réaliser une étude visant à mieux connaître les facteurs influençant la participation électorale. La première étape de cette étude a pour but de mieux documenter ce phénomène, par groupes d'âge, à partir des informations disponibles pour les six dernières élections générales. Je serai heureux de prendre connaissance du résultat de ces travaux.

Je constate que certains pays, comme la Suède, ont élaboré des plans d'action visant une plus grande participation démocratique. En Grande-Bretagne par exemple, la *Electoral Commission* a reçu le mandat de procéder tous les ans à une vérification de la participation électorale. Nous ferions certainement œuvre utile en développant nous-mêmes, selon nos capacités et nos besoins respectifs, un plan d'action qui reposerait sur une analyse factuelle rigoureuse, sur un suivi méthodique des causes, des solutions et de leurs effets ainsi que sur la collaboration à maintenir entre les directeurs généraux des élections, les chercheurs, les partis politiques, les médias et les milieux scolaires.

Au nombre des changements susceptibles d'influer sur les lois électorales, il y a la réforme du mode de scrutin. Celle-ci a d'ailleurs connu un regain d'intérêt dans plusieurs provinces ainsi qu'au fédéral depuis le début des années 2000. Comme les résultats électoraux démontraient d'importants écarts entre les votes obtenus et le nombre d'élus, des partis politiques, des groupes d'intérêt et des universitaires se sont empressés de faire des propositions en vue d'introduire différentes formes de scrutin proportionnel. Des groupes de travail, des assemblées citoyennes et des commissions parlementaires ont effectivement été mis sur pied à l'échelle tant fédérale que provinciale. En Colombie-Britannique par exemple, l'Assemblée citoyenne a suggéré de remplacer le mode de scrutin uninominal par le vote unique transférable, tandis que l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard ont proposé différentes variantes d'un mode de scrutin mixte compensatoire. Aucun de ces projets n'a cependant été achevé.

La réforme du mode de scrutin a été rejetée par la population dans les trois provinces où s'est tenu un référendum. Dans les autres provinces, aucun consensus n'a été atteint pour mener à terme les projets de réforme proposés, alors qu'au fédéral les travaux n'ont pas suffisamment progressé pour que s'en dégage une proposition précise. Dans ce contexte, il y a lieu de s'interroger sur les échecs confirmés et les perspectives de réforme à entrevoir.

J'aimerais formuler à ce propos quelques commentaires en m'appuyant sur l'expérience vécue au Québec. Tout d'abord, je crois que l'objectif de nous doter respectivement d'un mode de scrutin permettant à la population d'exprimer sa volonté avec plus de justesse s'avère légitime et que nous devons le poursuivre. Ce changement peut se faire si certaines conditions sont réunies, ce qui n'est malheureusement pas encore le cas. En bref, pour reprendre les mots de Shakespeare dans *Le Roi Lear*, comme en bien d'autres choses, *ripeness is all*.

L'aspect fondamental du mode de scrutin mixte proportionnel qui suscite de fortes résistances et qui devient par le fait même l'obstacle majeur au changement du mode de scrutin est l'existence de deux catégories de députés. Pour un même nombre de députés, le mode de scrutin mixte réduit le nombre de circonscriptions et introduit un certain nombre d'élus dits « de liste ». C'est la combinaison en quelque sorte de deux modes d'élection dans le but d'atteindre un degré plus élevé de représentativité et de maintenir un lien réel entre les élus et les électeurs d'un territoire donné. À cet égard, le gouvernement préconisait une approche régionale. Mais dans la plupart des régions moins urbanisées, plusieurs n'arrivent pas à concevoir que des députés puissent être efficaces dans des circonscriptions beaucoup plus vastes. Ils doutent même de la possibilité de maintenir un lien quelconque entre la population et les élus issus de la liste dans le cas d'une compensation régionale. En région, l'impression d'une perte de représentativité et de poids politique prédomine.

Cette réaction n'est pas nouvelle. En effet, cette difficulté se manifeste aussi quand vient le temps de procéder à une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales. En tant que président de la Commission de la représentation électorale, M. Blanchet se trouve au centre de ces débats. Il n'en est toutefois pas à son premier exercice en la matière et est bien au fait des écueils que suscite l'attachement de la population de certaines régions aux limites actuelles des circonscriptions. Dans ce genre de dossier, il est évident qu'aucune ligne de parti ne peut tenir, car chaque élu se sent investi de la responsabilité de défendre les intérêts de ses commettants.

Je crois par ailleurs que les débats récents au sujet de la réforme du mode de scrutin n'ont pas été inutiles. Au contraire, ils ont permis d'approfondir la réflexion et de mieux faire connaître les tenants et les aboutissants d'une telle réforme. Je tiens d'ailleurs à souligner l'apport du directeur général des élections à ces échanges. À ma demande, il a en effet transmis, en décembre 2007, un rapport sur les différentes modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire. Nous disposerons alors de fondations solides pour réformer le mode de scrutin et introduire des éléments de représentation proportionnelle lorsque ce débat pourra être relancé.

Les élections sont maintenant tenues à date fixe dans six provinces canadiennes ainsi qu'au fédéral. Cette question fait parfois l'objet de débats au Québec. Déjà, le directeur général des élections se montre favorable à l'introduction d'une date prédéterminée pour la tenue des élections. Un certain appui émane aussi de la population, comme nous avons pu le constater lors des audiences de la Commission spéciale sur la Loi électorale chargée, en 2005 et 2006, de faire des consultations à ce sujet et de déposer un rapport, entre autres, sur des modifications possibles à apporter au mode de scrutin.

Il va sans dire que la tenue d'élections à date fixe comporte des avantages. L'un d'eux est de permettre à tous les partis politiques et à leurs candidats de savoir à quoi s'en tenir et d'établir leurs stratégies à l'avance. Et le plus déterminant pour chacun de vous, c'est qu'une date fixe permet d'organiser des élections de façon beaucoup plus efficace.

Malgré tout, ces avantages n'incitent pas le Québec, du moins dans un avenir prévisible, à modifier la situation actuelle. En dépit de l'inscription dans une loi électorale d'une date fixe pour la tenue d'élections, cette date ne peut empêcher la dissolution d'une législature avant la date prévue des élections si le gouvernement ne dispose pas de la confiance de la majorité des élus. Voilà l'essence même du système de gouvernement responsable qui est au cœur de nos institutions politiques.

Par ailleurs, la tenue des élections à date fixe comporte l'inconvénient de prolonger la durée de la campagne électorale. Le risque existe alors que les partis politiques et les groupes de pression imposent leurs vues et tentent d'obtenir l'adhésion de la population le plus tôt possible. Déclencher cette dynamique peut influencer grandement sur les dépenses électorales et favoriser ceux qui disposent de ressources financières importantes. Pour que le processus électoral demeure équitable pour tous, il faut donc établir des limites, y compris avant le début de la période électorale, notamment au regard des dépenses liées à la publicité. La Colombie-Britannique l'a fait récemment.

Voilà sans doute les raisons qui expliquent qu'au Québec on n'a pas manifesté une volonté marquée ni senti une demande pressante en ce qui a trait à la tenue des élections à date fixe. Nous suivrons toutefois avec grand intérêt l'évolution de cette réforme dans les provinces canadiennes qui l'ont adoptée et à Ottawa. Et je suis persuadé que le directeur général des élections du Québec continuera de s'intéresser à la possibilité de l'instaurer ici au cours des prochaines années.

La tenue d'élections à date fixe cache – me semble-t-il – un autre enjeu que j'appellerais l'américanisation de nos institutions politiques. Cette pratique est certes compatible avec notre régime constitutionnel et notre système politique, mais, si elle devait se confirmer, il s'agirait bel et bien d'une rupture avec les traditions et la culture politique qui nous distinguent de nos voisins du Sud.

De même, les lois électorales canadiennes ont évolué à différents rythmes, et les succès remportés varient. Cependant, ces lois s'articulent toujours autour du même principe fondamental : mettre en place un processus électoral le plus équitable possible et non dominé par le pouvoir de l'argent. L'application de ce principe explique en partie les contraintes rigoureuses qui s'exercent depuis plus de quarante ans au Québec en matière de financement des partis politiques, de contrôle des dépenses électorales et d'intervention des tiers dans le processus électoral. Le Québec a souvent joué le rôle de précurseur dans ces domaines et, de la sorte, il a incité plusieurs autres gouvernements à adopter des mesures axées sur les mêmes objectifs.

Or, un courant s'installe à l'heure actuelle qui s'inspire notamment d'une certaine lecture des protections constitutionnelles accordées aux droits démocratiques au sens large et à la liberté d'expression en particulier qui accorde à cette dernière une très nette préséance. Il exerce aussi une influence sur certaines décisions des tribunaux, ce qui risque, à mon avis, de déstabiliser le régime équilibré que nous avons mis plusieurs décennies à ériger.

La question qui se pose à nous n'est pas tant de savoir quelle vision s'avère la plus démocratique, mais plutôt quelle forme de démocratie nous voulons protéger. Nos voisins américains donnent une très nette préséance à la liberté d'expression et tendent à rejeter nos formes de contraintes, prétextant qu'elles sont trop exigeantes. Or, si nous adoptions leur conception de la liberté d'expression sur les plans juridique et politique – comme certains le proposent –, il y a fort à parier qu'il faudrait aussi que nous mettions en œuvre des mesures analogues de contrôle, donc beaucoup moins contraignantes. Comme les mêmes causes entraînent les mêmes effets, nous pouvons dès lors entrevoir, sur la foi de ce qui se passe chez eux, que la politique redeviendrait davantage perméable aux influences des partis, des groupes d'intérêt et des individus qui contrôlent les ressources financières les plus importantes. Les petits partis et les groupes moins influents risqueraient d'éprouver encore plus de difficulté à se faire entendre. En d'autres mots, la vigilance s'impose. La protection légitime découlant des droits démocratiques et de la liberté d'expression ne devrait pas par ailleurs avoir pour effet d'altérer de façon insidieuse certains des fondements propres à nos démocraties.

J'espère que ces quelques observations sauront alimenter aujourd'hui même vos échanges et vos travaux de façon constructive ainsi que ceux que vous aurez par la suite au sein de chacun de vos organismes.

En terminant, je souhaite que cette conférence soit des plus fructueuses et vous invite de tout cœur à visiter Québec, ma ville natale, qui s'est faite particulièrement belle et attrayante à l'occasion de son 400^e anniversaire.

Merci