

## **Mémoire au Comité spécial sur la réforme électorale de la Chambre des communes**

Le mardi 26 juillet 2016; 14 h – 16 h 30

Peter H. Russell, Université de Toronto

### **Rendre notre démocratie représentative plus représentative**

1. Lorsqu'on songe à la réforme électorale, le principe premier – la valeur prioritaire – devrait être le fait de rehausser la capacité qu'offrent les élections de créer une Chambre des communes qui représente les préférences politiques de la population.
2. Il y a, évidemment, d'autres valeurs et sujets de préoccupation qui méritent d'être pris en compte en vue d'améliorer le système électoral fédéral, mais ils sont d'une importance secondaire par rapport au fait de rehausser la capacité qu'a la chambre élue du Parlement de représenter les choix politiques des Canadiens. Une réforme qui traiterait de ces autres sujets de préoccupation serait un échec si elle nous laissait une Chambre des communes aussi peu représentative de l'électorat sur le plan politique que ne le fait le système pluraliste simple, dit « système uninominal majoritaire ».

### **Le résultat non représentatif des élections tenues selon le système uninominal majoritaire**

3. Tant que les élections fédérales n'étaient disputées que par deux partis, le système uninominal majoritaire produisait des parlements dans lesquels il y avait une assez bonne correspondance entre la répartition des sièges à la Chambre des communes et les suffrages exprimés en faveur des partis politiques. Les gouvernements majoritaires que ces parlements ont soutenus à toutes les occasions, sauf une, ont été menés par des dirigeants dont les membres du parti avaient remporté la majorité des sièges à la Chambre et dont les candidats avaient remporté plus de 50 % des suffrages exprimés.
4. Mais la situation a changé lors de l'élection de 1921, où trois partis étaient en lice : les conservateurs, les libéraux et les progressistes. Les libéraux de Mackenzie King ont remporté la plupart des sièges (mais pas la majorité), les progressistes sont arrivés deuxièmes, et les conservateurs d'Arthur Meighen ont terminé au troisième rang. Depuis cette élection de 1921, le Canada a, à l'échelon fédéral, un système politique multipartite, dans le cadre duquel au moins trois partis politiques se disputent les sièges dans le cadre des élections parlementaires. Les élections tenues depuis cette époque ont rarement donné lieu à des gouvernements bénéficiant à la fois de la majorité des sièges et de la majorité des suffrages exprimés. En fait, seules trois des trente élections qui ont été tenues depuis 1921 sont arrivées à ce résultat : les libéraux de Mackenzie King en 1940, les progressistes-conservateurs de Diefenbaker en 1958 et les conservateurs de Mulroney en 1984. Un résultat nettement plus fréquent a été des gouvernements majoritaires formés d'un seul parti, et appuyés par nettement moins que la majorité de l'électorat.

5. Dans mon ouvrage intitulé *Two cheers for Minority Government* [« Hourrah » pour les gouvernements minoritaires], j'ai présenté une feuille de pointage illustrant les conséquences gouvernementales des élections fédérales tenues entre 1921 et 2006, année de publication de cet ouvrage. Il y a eu depuis lors trois élections fédérales. Permettez-moi d'ajouter les résultats de ces dernières et de vous brosser le tableau complet des trente élections qui se sont déroulées de 1921 à 2016 :

14 faux gouvernements majoritaires; 13 gouvernements minoritaires; 3 vrais gouvernements majoritaires.

6. Par « faux gouvernements majoritaires », je veux dire des gouvernements dirigés par des partis ayant obtenu au moins 50 % des sièges à la Chambre des communes, mais soutenus par moins de 50 % des suffrages exprimés. Je ne qualifierais pas ces gouvernements majoritaires de « faux » si leurs dirigeants ne prétendaient pas détenir un mandat de la population. C'est bien là une chose que ces gouvernements majoritaires ne détiennent pas. En réalité, depuis 1988, 43 % des suffrages exprimés est le résultat le plus élevé qu'un gouvernement majoritaire ait obtenu. En fait, 40 % des suffrages exprimés sont devenus, pour ainsi dire, la référence pour les gouvernements majoritaires. Les deux derniers – ceux de Stephen Harper et de Justin Trudeau – n'ont même pas obtenu ce niveau de soutien populaire.

7. En tant que démocratie parlementaire, le Canada peut certes faire mieux qu'être, le plus souvent, gouverné par des politiciens qui n'ont pas été le premier choix de 60 % de la population, mais qui ont le pouvoir de contrôler le Parlement. Il faudrait avant tout que la réforme électorale vise à corriger cette situation.

### **La fréquence et l'efficacité des parlements minoritaires**

8. Il est presque assuré qu'un système électoral plus proportionné engendrerait des parlements « minoritaires » ou « non majoritaires » – des parlements dans lesquels aucun parti politique ne détiendrait la majorité des sièges à la Chambre des communes. Lors de mes conversations avec des amis et des voisins à propos de la réforme électorale, quand je leur demande pourquoi ils ne voudraient pas d'un système électoral donnant lieu à une chambre élue qui n'est pas loin de refléter la volonté de la population, ils me répondent souvent que ce qu'ils veulent c'est que, le jour d'une élection, le résultat soit clair et décisif. Ces gens craignent que des gouvernements responsables devant des parlements « sans majorité » soient indécis et inefficaces.

9. Il importe donc de jeter un coup d'œil au bilan des gouvernements responsables devant des parlements sans majorité, tant à l'étranger qu'ici au pays. Quand je l'ai fait moi-même, j'ai découvert avec intérêt que dans la quasi-totalité des quelque 48 démocraties parlementaires (certains pays sont hybrides) du monde, les « parlements minoritaires » sont la norme, et les gouvernements majoritaires unipartites l'exception. La raison à cela est claire : la grande majorité des démocraties parlementaires recourent à une certaine forme de représentation proportionnelle, et comme aucun parti unique n'est très

populaire, les élections procurent rarement à un parti quelconque la majorité au sein de la chambre élue.

10. Le fait que la plupart des démocraties parlementaires du monde recourent à une certaine forme de représentation proportionnelle et le fait que leurs élections ne procurent habituellement à aucun parti la majorité des sièges sont importants. Un grand nombre de mes amis que la représentation proportionnelle effraie souffrent du syndrome « I et I » : ils craignent qu'un système électoral proportionnel plonge le Canada dans la situation politique difficile que connaissent l'Italie et Israël. Ils ne sont pas conscients que des dizaines de démocraties parlementaires, dont le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède et la plupart des pays du Commonwealth, recourent à des systèmes électoraux à représentation proportionnelle et sont rarement dirigés par des gouvernements majoritaires unipartites.

11. La plupart des démocraties parlementaires du monde sont habituellement dotées de parlements minoritaires et la plupart de ces pays sont menés par des gouvernements raisonnablement efficaces. Qu'ils soient dirigés par des gouvernements minoritaires unipartites ou par des coalitions multipartites, ces pays font bouger les choses. Leur bilan, pour ce qui est de faire face aux crises financières, au réchauffement planétaire et aux enjeux litigieux en matière de politiques sociales et étrangères, est au moins aussi bon que celui du Canada et du Royaume-Uni, où, à cause du système uninominal majoritaire, les gouvernements majoritaires unipartites sont nettement plus fréquents.

12. Par ailleurs, au Canada, le bilan des gouvernements responsables devant des parlements minoritaires est généralement bon. En fait, certains des gouvernements les plus productifs dans l'histoire du Canada étaient minoritaires. Je songe en particulier aux premier et troisième gouvernements de Mackenzie King, au premier gouvernement de Diefenbaker, aux deux gouvernements de Pearson, à celui de Pierre Trudeau et, à l'échelon provincial, aux six années de gouvernement minoritaire de Bill Davis en Ontario.

13. La grande faiblesse des parlements minoritaires est leur tendance à durer relativement peu longtemps. Il s'agit essentiellement d'un problème de culture politique. Tant qu'un gouvernement majoritaire unipartite est une possibilité réelle – comme c'est assurément le cas dans un système uninominal majoritaire – un gouvernement minoritaire sera une option insatisfaisante pour les conservateurs et les libéraux, les deux seuls partis à avoir jamais formé un gouvernement majoritaire à l'échelon fédéral dans l'histoire canadienne. Pour ces partis, remporter un gouvernement majoritaire est la référence et, pour leurs dirigeants, la mesure de leur succès. La plupart des gouvernements minoritaires ont une existence relativement courte, non pas parce qu'ils ne réussissent pas à garder la confiance du Parlement, mais parce que le parti au pouvoir se dit qu'il a une chance de déclencher une élection et de remporter la majorité. C'est ce qui explique la courte existence des gouvernements minoritaires productifs de Diefenbaker, de Pearson et de Trudeau, de même que le premier gouvernement minoritaire de Harper. Un système électoral qui rendrait très improbable l'élection d'un gouvernement majoritaire unipartite changerait, je crois, la culture politique et atténuerait l'impulsion de déclencher une élection éclair.

### **Les avantages des parlements minoritaires**

14. Non seulement les parlements minoritaires sont-ils capables d'appuyer un gouvernement fort et efficace, mais ils améliorent aussi la qualité de la vie parlementaire. Quand aucun parti n'a la majorité à la Chambre, les calculs de survie les obligent à faire preuve d'ouverture et à adopter des positions susceptibles de prendre en compte les points de vue des autres, ce qui donne un processus d'élaboration de politiques plus inclusif. Dans les démocraties où aucun parti politique n'est très populaire – et cela englobe la quasi-totalité des pays démocratiques actuels, dont le Canada – un processus législatif et d'élaboration de politiques qui doit englober plus que les vues du parti minoritaire le moins impopulaire rend le gouvernement plus démocratique. Telle est la conclusion principale à laquelle arrive le spécialiste en sciences politiques Kaare Strom dans son étude classique intitulée *Minority Government and Majority Rule* [Les gouvernements minoritaires et la règle de la majorité].

15. Quand aucun parti n'a la majorité à la Chambre des communes, il y a des chances que la vie parlementaire soit nettement plus fructueuse entre les élections, que l'issue des débats soit moins déterminée à l'avance et que les comités de la Chambre soient moins vulnérables au contrôle qu'exerce le parti au pouvoir. Le Cabinet du premier ministre qui, comme l'ont montré des recherches publiées dans l'*International Political Science Review*, a fait du Canada la démocratie parlementaire la plus centralisée au monde, ne disparaîtra pas si aucun parti n'a la majorité. Cependant, dans un Parlement minoritaire, il est probable que ses dirigeants soient moins en mesure de s'ingérer dans les activités parlementaires.

### **Les gouvernements minoritaires par opposition aux gouvernements de coalition**

16. Il y a plus de chances que les avantages qu'offrent les parlements minoritaires se concrétisent sous un gouvernement minoritaire que sous un gouvernement de coalition. Pour survivre, les gouvernements minoritaires sont sans cesse contraints d'obtenir le soutien des partis d'opposition à la Chambre des communes, ce qui en fait un lieu plus animé et délibérant, où l'on débat de lois et de politiques avec sérieux. Dans le cas d'un gouvernement de coalition détenant la majorité des sièges, une bonne part des débats politiques se déroulent avant que le Parlement entreprenne ses travaux, dans le cadre des négociations que mènent les dirigeants des deux partis (ou plus) sur les conditions dans lesquelles ils gouverneront ensemble. Une fois mis en place, un gouvernement de coalition majoritaire a peu d'espace de manœuvre, et les débats à la Chambre peuvent devenir très stériles. J'ai eu l'impression qu'au Royaume-Uni, durant les cinq années qu'a duré le gouvernement de coalition conservateur/libéral-démocrate, c'est à la Chambre des lords qu'ont eu lieu les débats parlementaires les plus animés et intéressants.

17. Au Canada, à l'échelon fédéral, les gouvernements minoritaires sont certes la norme. Le seul gouvernement de coalition que nous avons eu est celui de Robert Borden, formé au cours de la Première Guerre mondiale, quand les libéraux ont fait scission et que la

plupart de leurs députés anglophones ont grossi les rangs des conservateurs pour former un gouvernement unioniste. À plusieurs occasions depuis lors, des deuxièmes ou troisièmes partis ont rejeté les invitations qui leur étaient faites pour former une coalition avec un parti majoritaire ou pluraliste. Comme vous le savez tous, en décembre 2008, les libéraux et les néo-démocrates ont convenu d'unir leurs forces pour défaire le gouvernement conservateur de Harper sur un vote de confiance et former ensuite un gouvernement de coalition minoritaire, et gouverner le pays avec le soutien du Bloc Québécois. Et vous connaissez tous le résultat de ce projet. Dans le tohu-bohu que cette initiative a soulevé, les dirigeants du Parti conservateur ont prétendu qu'il était inconstitutionnel pour des partis politiques de former un gouvernement de coalition s'ils n'avaient pas dévoilé que c'était là leur intention lors de la campagne électorale. Cette prétention n'a pas établi ce qui serait assimilable à une nouvelle convention constitutionnelle. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il est évident que le partage des postes du Cabinet avec d'autres partis dans le cadre d'une coalition gouvernementale (majoritaire ou minoritaire) a peu de chances d'être le premier choix de la plupart des partis au sein d'un parlement dit « sans majorité ».

18. Les gouvernements minoritaires peuvent revêtir la forme d'une alliance législative officielle entre un parti au pouvoir et un parti d'opposition, qui convient de ne pas appuyer un vote de censure si le gouvernement donne suite à un programme législatif fixé d'un commun accord, y compris en matière de politique budgétaire. Le principal exemple de cela a été l'entente Peterson-Rae en Ontario, de 1985 à 1987. Bien que cette entente ait quelque peu mis en sourdine les néo-démocrates à l'Assemblée, les conservateurs, qui étaient le parti pluraliste, ont fait en sorte que les débats soient animés.

19. C'est en trouvant un partenaire législatif relativement fiable que les gouvernements minoritaires ont le plus souvent survécu, et cela a certainement été le cas des gouvernements minoritaires libéraux appuyés par les néo-démocrates. Les gouvernements minoritaires conservateurs ont dû pour leur part adopter une attitude plus flexible et pragmatique en vue d'obtenir l'appui de l'opposition à la Chambre. Un exemple classique de la manière dont cela peut être fait est la première année d'existence du premier gouvernement minoritaire de Stephen Harper, dans laquelle les conservateurs ont obtenu l'appui des libéraux, des néo-démocrates et des bloquistes à propos d'enjeux stratégiques différents. Les conservateurs de Stephen Harper sont parvenus à mettre en œuvre quatre des principaux thèmes de leur plateforme électorale, tout en adoptant au sujet d'autres enjeux des positions susceptibles de rallier le soutien d'au moins un parti d'opposition. Un exemple classique de la manière de ne pas gérer les relations au sein de la Chambre est le gouvernement minoritaire conservateur de courte durée que Joe Clark a dirigé.

### **La stabilisation des parlements minoritaires**

20. Le revers des parlements minoritaires est le danger qu'un trop grand nombre de votes à la Chambre des communes deviennent des votes de confiance, ce qui crée une atmosphère dans laquelle le gouvernement passe d'une crise à une autre. Ce genre

d'atmosphère peut certes raidir la discipline des partis. Dans un système électoral proportionnel, il se peut que les partis soient moins enclins à défaire le gouvernement et à forcer la tenue d'une élection dans laquelle le résultat probable serait un autre Parlement « sans majorité ». Autrement dit, un système électoral proportionnel pourrait transformer la culture politique, surtout pour les grands partis qui ne peuvent plus croire de manière réaliste qu'en forçant la tenue d'une élection ils sont capables de remporter la majorité. Les gouvernements minoritaires peuvent atténuer les crises de confiance en tenant davantage de votes libres et en rationnant avec soin les enjeux à l'égard desquels la position du gouvernement doit l'emporter.

21. Quelques parlements – l'Allemagne, l'Espagne et la Suède, par exemple – n'autorisent que des votes de censure constructifs. Un vote de censure constructif est un vote qui désigne un autre premier ministre. Un tel vote, quand il est adopté, a un double effet : il défait le gouvernement en exercice et indique comment un gouvernement minoritaire nouveau et viable peut être formé sans devoir déclencher une élection. Cette façon de faire souligne le principe selon lequel, dans une démocratie parlementaire, la population élit un parlement (plus précisément, la chambre parlementaire de confiance), et non un gouvernement. Au Canada, la réglementation des votes de confiance est une question qui relève de la partie informelle de notre système constitutionnel que contrôle la Chambre des communes. J'incite votre comité à examiner avec soin, dans le cadre de ses recherches et de ses déplacements, la manière dont fonctionnent les parlements dans un système qui exige que les votes de censure soient constructifs.

22. La loi sur les élections à date fixe que le Parlement a adoptée en 2007 devrait être un facteur de stabilisation pour les parlements minoritaires, et le système fonctionnerait bien avec l'adoption des votes de censure constructifs. Mais, comme je l'ai souligné, ce ne sont pas les votes de censure qui sont susceptibles de défaire les gouvernements minoritaires, mais plutôt les premiers ministres tentés de déclencher une élection éclair s'ils pensent qu'ils ont une bonne chance de remporter la majorité parlementaire. C'est ce qui est arrivé en 2008 quand le premier ministre Harper, qui avait défendu la loi sur les élections à date fixe dans le but de niveler les règles du jeu politique et d'éliminer le contrôle exercé par le gouvernement sur le moment où déclencher une élection, a recommandé au gouverneur général de dissoudre la 39<sup>e</sup> législature et de déclencher une élection deux ans avant la date prévue par la loi. M. Harper a gagné l'élection, mais pas la majorité des sièges. Dans un système électoral proportionnel, les premiers ministres à la tête d'un gouvernement minoritaire risquent moins d'être séduits par la perspective qu'une élection éclair leur procure la majorité. Et les partis d'opposition peuvent être plus disposés à montrer au gouverneur général comment ils formeraient un gouvernement avec le soutien de la majorité au sein de la Chambre des communes existante, de sorte que le gouverneur général n'accéderait peut-être pas à la requête d'un premier ministre de déclencher une élection éclair.

### **Les parlements nouvellement élus doivent être convoqués peu après une élection**

23. Le Canada est presque la seule démocratie parlementaire à ne pas disposer d'une règle exigeant que, après la tenue d'une élection, il ne peut s'écouler qu'un court laps de

temps avant que les parlementaires nouvellement élus se réunissent. Après une élection, si aucun parti n'a remporté la majorité des sièges, les dirigeants des partis doivent bénéficier d'un certain temps pour pouvoir déterminer qui a la meilleure chance de former un gouvernement ayant l'appui de la majorité, pour qu'un nouveau premier ministre (s'il y en a un) soit assermenté et pour que ce premier ministre forme un cabinet et prépare un discours du Trône, avant que le gouverneur général convoque le nouveau Parlement. Au Canada, à part l'exigence constitutionnelle selon laquelle le Parlement doit tenir une séance au moins une fois tous les douze mois, il n'existe aucune règle ou pratique établie quant au délai maximal qui est autorisé avant qu'un nouveau Parlement doive tenir sa première séance. Ce fait est une source d'incertitudes et d'inquiétudes inutiles pour ce qui est de la mise en application des résultats de l'élection. Quand aucun parti n'a la majorité dans la nouvelle Chambre des communes, cela retarde le moment où l'on peut déterminer si un nouveau gouvernement a la confiance de la Chambre, et donc le droit de gouverner.

24. L'Australie applique une règle selon laquelle le Parlement du Commonwealth est tenu de se réunir 30 jours après une élection. La Nouvelle-Zélande applique ce qui équivaut à une règle de huit semaines. Cela devrait être la limite maximale. La plupart des parlements européens sont soumis à des délais plus courts. La règle devrait revêtir la forme d'une modification à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, une modification qui peut être adoptée par une loi fédérale. Je vous en prie, vous les membres du Comité sur la réforme électorale, faites en sorte que cette question fasse partie de votre travail. Il est certain que si votre travail donne lieu à un nouveau système électoral, vous ne voudrez pas qu'un premier ministre en exercice contrôle le moment auquel les résultats de votre réforme pourront être appliqués.

### **La représentation proportionnelle mixte (RPM) par opposition au vote unique transférable (VUT)**

25. Je n'ai fait aucune recherche originale sur d'autres modes de scrutin, mais j'ai étudié les travaux d'autres spécialistes en sciences politiques qui ont réalisé d'importantes recherches dans ce domaine. Ma lecture de ces travaux spécialisés me convainc que ma priorité – et la vôtre aussi, j'espère – en matière de réforme électorale est la tenue d'élections qui se rapprochent de l'objectif consistant à engendrer des parlements politiquement représentatifs. On ne peut donner forme à cette priorité que par un système de RPM ou un système de VUT. J'exclus le système de scrutin préférentiel parce que les preuves et la logique montrent qu'il n'éliminerait pas le risque que certains partis soient nettement surreprésentés et d'autres sérieusement sous-représentés à la Chambre des communes.

26. Je suis en faveur d'un système de VUT à base de circonscriptions plurinominales, dans lesquelles les candidats pourraient être classés de manière préférentielle. Mais je crois aussi qu'il faudrait prendre en considération le système finlandais, qui comporte des districts électoraux plurinominaux, mais dans lesquels les électeurs ne votent qu'une fois pour le candidat qu'ils privilégient. Un autre avantage du type de réforme fondé sur les circonscriptions électorales plurinominales est qu'il n'obligerait pas à modifier

officiellement la Constitution. Ce qui est moins clair dans le cas du système de RPM, qui ajoute aux députés élus dans le cadre d'un scrutin uninominal majoritaire des députés issus des listes des partis.