

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

D<sup>r</sup> Dennis Pilon  
Professeur agrégé  
Université York

23 juillet 2016

### **Recherches**

Mon travail de recherche porte sur les aspects pratiques et les résultats concrets des divers modes de scrutin en vigueur dans les pays industrialisés d'Occident, mais surtout sur les processus politiques accompagnant l'instauration et la réforme des systèmes électoraux. Mon ouvrage de 2007, *The Politics of Voting: Reforming Canada's Electoral Systems*, est le seul ouvrage spécialisé et rédigé par un seul auteur sur la situation du Canada. Dans mon livre de 2013, *Wrestling with Democracy: Voting Systems as Politics in the Twentieth Century West*, je compare 18 pays occidentaux sur une période de 150 ans et examine chaque cas de réforme du système électoral national. J'ai aussi travaillé à de nombreux chapitres d'ouvrages et articles de revues qui décrivent aussi bien l'historique des réformes électorales dans l'histoire canadienne et l'adoption de systèmes de remplacement que les activités plus récentes de réforme dans cinq provinces. Plus généralement, j'examine la lutte historique pour l'expansion de la démocratisation de nos institutions politiques ou la résistance à celle-ci.

### **Recommandation**

Le seul moyen de faire valoir les cinq principes énoncés dans la motion à l'origine du présent comité (efficacité et légitimité, participation, accessibilité et inclusion, intégrité et représentation locale), ainsi que de donner suite aux engagements pris par le gouvernement de faire en sorte que chaque vote compte et que la diversité canadienne soit mieux représentée, est d'opter pour la représentation proportionnelle (RP). Après consultation, le gouvernement devrait déterminer quelle forme de la représentation proportionnelle convient le mieux au Canada et procéder à la réforme avant les prochaines élections. Aucun référendum n'est justifiable ni souhaitable. Aucun enjeu constitutionnel ne se constitue en obstacle.

### **Justification**

Depuis que le gouvernement a réitéré sa promesse, faite en campagne électorale, d'abolir le système électoral en vigueur après les élections de 2015, trois grands discours ont émergé sur la démarche de réforme du scrutin. Selon le premier discours, le système électoral a un caractère quasi constitutionnel et ne peut être réformé sans modification à la Constitution ou, à tout le moins, sans la tenue d'un référendum national. Selon le deuxième discours, le système électoral est simplement le reflet des valeurs privilégiées et des résultats attendus, et tous les systèmes se valent. Le choix est le reflet de ce qui plaît. Selon le troisième discours, il y a un lien intrinsèque et nécessaire entre la réforme électorale et la réforme démocratique. Dans la

mesure où on peut démontrer qu'un nouveau mode de scrutin donne des résultats supérieurs pour la démocratie – soit qu'il permet aux électeurs d'obtenir plus facilement ce qu'ils espèrent et reflète davantage ce qu'ils expriment par leur vote – il n'y a pas réellement de débat à avoir sur cette réforme, et le système en question devrait simplement être instauré.

La vision selon laquelle le système électoral fédéral a un caractère quasi constitutionnel et que sa réforme exige une modification à la Constitution ou la tenue d'un référendum national est totalement sans fondement. Elle ne repose pas sur des données probantes, et l'argumentation est incohérente. La décision de procéder à une réforme du système et la démarche en ce sens n'ont rien d'un enjeu constitutionnel. La seule incidence de la Constitution est que l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dit que les provinces doivent se voir accorder des sièges en proportion de leur population, et ce, sous réserve de l'application d'autres règles constitutionnelles restrictives (clauses relatives au Sénat et aux droits acquis, par exemple). Ainsi, tant et aussi longtemps que le système électoral choisi respecte ces règles, il n'existe aucune entrave constitutionnelle à son application. Le droit du Parlement à choisir son propre mode de scrutin est confirmé par les articles 40 et 41 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 qui établit fondamentalement que tout ce qui concerne les élections relève du Parlement. Bien que les indications détaillées de ces articles en matière électorale aient clairement été remplacées par d'autres lois et soient donc « révolues », l'intention générale de rendre le Parlement responsables des lois électorales va encore de soi aujourd'hui.

Certains ont fait valoir que la décision récente de la Cour suprême du Canada, soit le Renvoi concernant le Sénat, signifie que les provinces ont désormais un intérêt à faire valoir à l'égard du droit électoral fédéral (Pal, 2016), que l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* crée un nombre fixe de circonscriptions provinciales et que l'instauration d'un nouveau système électoral doit nécessairement passer par une modification constitutionnelle (Bowden, 2016) ou encore qu'il est dorénavant entendu que la tenue d'un référendum est obligatoire dans la réforme des systèmes électoraux au Canada (Dutil, 2016). Ces arguments sont minces et mal fondés. Premièrement, dans le Renvoi concernant le Sénat, il s'agit d'une situation où les intérêts provinciaux pour cette institution étaient bien établis historiquement et dans la Constitution, ce qui n'est pas le cas pour le mode de scrutin. Deuxièmement, l'article 51 ne sanctionne pas constitutionnellement un nombre défini de circonscriptions, mais emploie plutôt une formule pour calculer le nombre de sièges auxquels a droit une province sans préciser comment le tout devrait s'agencer en circonscriptions. Dans cet article et ses modifications successives, on évite scrupuleusement de mentionner des circonscriptions. On se rappellera qu'il y a eu quelques circonscriptions binomiales à l'échelle fédérale de 1867 à 1966, et ce, sans répercussion aucune sur le nombre de sièges attribués aux provinces selon le cadre constitutionnel. Troisièmement, il est ridicule d'affirmer que le référendum s'impose simplement parce que des provinces ont eu recours récemment à des référendums pour décider de réformes électorales. Si le fait de répéter une politique plus de trois fois en faisait une chose convenue, il ne resterait presque rien à légiférer pour le gouvernement. Les conventions ne naissent pas de cette manière. Si l'histoire a encore un certain poids, ce qui est convenu en matière de réforme électorale au Canada est que les gouvernements se donnent tout simplement un nouveau système en légiférant. Par le passé, le Canada a mené dix

réformes avec succès au niveau provincial sans jamais tenir de référendum. Plus important encore : la recherche montre que, si divers gouvernements ont recouru récemment à des référendums au Canada et à l'étranger, ce n'est pas parce qu'ils tenaient à une participation des électeurs dans l'intérêt public, mais parce qu'ils considéraient qu'un référendum était le meilleur moyen de faire échec à des réformes sans trop donner l'impression de s'y opposer publiquement.

Les questions constitutionnelles mises à part, que l'on fasse valoir que le gouvernement doit soumettre tout projet de réforme à un référendum – et que, en vérité, il serait antidémocratique pour celui-ci d'agir sans la participation du public – est un argument boiteux et spécieux. Les référendums sont des instruments grossiers qui conviennent au mieux à des questions de politique bien circonscrites que le public a des chances raisonnables de comprendre (questions municipales dans le domaine des loisirs, par exemple). La tenue de référendums au Canada depuis 2005 à des fins de réforme électorale démontre toute la faiblesse de cette voie. Les études spécialisées consacrées à de tels processus ont bien montré que le gouvernement les manipulait, que les médias étaient indifférents, que le débat collectif était entaché de biais et que le public était incapable d'apprécier la complexité des enjeux. En fait, des sondages spécialisés pendant et après les référendums tenus en Colombie-Britannique et en Ontario démontrent que les électeurs ignoraient pour la plupart qu'on tenait un référendum et savaient encore moins ce sur quoi il portait. En Ontario, les chercheurs ont découvert qu'une majorité réagissait favorablement à une proposition électorale conservant des élus locaux et accroissant la proportionnalité des résultats des partis, mais sans justement savoir que c'était là ce qui leur était proposé par référendum, tout un effet pervers en l'occurrence (Cutler et Fournier 2007; Carty, Cutler et Fournier 2009). À plusieurs reprises dans ces référendums, on a constaté que ni le public ni les médias n'avaient pu s'informer de manière à faciliter leur participation au débat détaillé sur les enjeux. Les cyniques pourraient nous dire que c'est précisément là la raison pour laquelle les forces antiréformistes parrainent un référendum, considérant en toute confiance que ce processus est une garantie de défaite. Mais la recherche nous indique que la défaite dans ce cas ne viendrait pas d'un rejet rationnel du bien-fondé d'une proposition électorale par un public éclairé, mais plutôt du rejet en toute frustration de tout ce mécanisme de consultation par un public mal renseigné sur les enjeux. C'est là le mécanisme compensatoire très caractéristique qui joue dans le cas d'un électorat confronté à des enjeux trop complexes.

Les adeptes des référendums peuvent aussi prêter le flanc par leur intérêt fluctuant pour la règle de la majorité et leur application incohérente de cette règle. Ils insistent sur le fait que, pour être légitime, une réforme du scrutin doit être approuvée par au moins une majorité des électeurs au Canada, mais les gouvernements au Canada dans toutes leurs décisions sont défendus dans leur légitimité bien qu'ayant rarement l'appui d'une majorité de Canadiens. Pourquoi une majorité dans un cas, et non dans les autres? Si l'appui majoritaire d'une décision de politique est la marque de la légitimité démocratique et que c'est là le cœur de l'argumentation des adeptes des référendums, toutes les décisions de nos gouvernements devraient sûrement tomber sous le coup d'un tel critère restrictif. Le meilleur moyen de veiller à ce que cela se fasse serait de passer à un système électoral exigeant que la majorité législative

représente réellement une majorité électorale. L'application sélective à la question de la réforme électorale seulement du principe de la majorité par les défenseurs des référendums pêche par incohérence et, franchement, par hypocrisie.

Que l'on considère que le choix à opérer entre les modes de scrutin est une question de valeurs et de résultats à privilégier parmi plusieurs donne à entendre qu'un tel choix est avant tout une question de goût. Si vous préférez avoir des députés locaux et porter au pouvoir un parti à majorité législative, le système majoritaire uninominal à un tour répond certes à vos besoins. Si vous pensez en revanche que chaque vote devrait compter et que la représentation législative d'un parti devrait correspondre à son soutien populaire, la représentation proportionnelle est plus conforme à vos valeurs et aux résultats recherchés. Le problème avec cette approche est qu'on ne se trouve pas à distinguer entre les valeurs et les résultats possibles, ce qu'on devrait pourtant faire. Nos institutions démocratiques ne devraient pas être conçues en fonction d'un jeu relativiste de valeurs, mais plutôt être jugées à leur capacité de faciliter ce que les Canadiens désirent accomplir par leur vote. Dans ce cas, nous pouvons prendre ce que nous enseignent les études spécialisées consacrées aux électeurs et aux raisons de leurs choix pour orienter notre examen de la conception de nos institutions. Ainsi, un fonds considérable de données de recherche nous indique que le choix d'un parti est le grand facteur influant sur le vote des gens par opposition aux qualités particulières des candidats locaux. Les résultats électoraux mêmes le confirment : les candidats locaux indépendants sont rarement élus sur le plan national au Canada (pour un traitement plus complet de la recherche sur les choix électoraux et les sources spécialisées à consulter, voir l'annexe 1). On peut penser que notre institution électorale fait maintenant que les Canadiens obtiennent facilement la représentation partisane qu'ils veulent.

Par ailleurs, on devrait exclure au départ que puissent être retenues des valeurs contraires aux préceptes démocratiques. En d'autres termes, tout choix d'éléments antidémocratiques devrait être banni. Pour prendre un exemple, je pourrais préférer qu'un seul parti ait la majorité législative, mais si une majorité électorale ne permet pas de choisir un tel parti, l'imposition d'une majorité législative à l'encontre des souhaits démocratiques exprimés a tout d'un résultat démocratique problématique. Un grand nombre de valeurs liées au système majoritaire uninominal à un tour sont manifestement antidémocratiques : (1) elles tendent à porter au pouvoir un parti unique ayant la majorité législative avec seulement une minorité électorale; (2) elles restreignent la libre concurrence entre les partis; (3) elles transposent abusivement le soutien électoral en représentation partisane; (4) elles font que, dans bien des cas, plus de la moitié des votes ne fait pas élire les personnes choisies; (5) elles limitent la représentation de la diversité sociale. Un tel système répond mal aux cinq critères énoncés par le gouvernement pour un mode de scrutin efficace. Laisser les gens « choisir » un tel système serait tourner le processus de réforme en dérision et rompre la promesse du gouvernement en campagne. Ceux et celles qui favorisent l'approche « valeurs » se plaisent à dire qu'il n'y a pas de système électoral parfait, mais ce n'est pas dire qu'il n'y en a pas de très imparfaits comme le système majoritaire uninominal à un tour, tout particulièrement d'un point de vue démocratique.

Le dernier des discours énumérés présente la réforme électorale comme une nécessité démocratique pressante d'après les faits observables au sujet de ce que les Canadiens tentent d'accomplir par leur vote. Si on peut montrer qu'un autre système engendre des résultats démocratiques bien supérieurs à ceux du système en place en apportant plus fidèlement ce que recherchent les électeurs par leur vote comme représentation législative, le gouvernement devrait tout simplement instaurer ce système. Agir de la sorte, c'est poursuivre l'effort consenti pendant plus d'un siècle pour réformer les institutions politiques à des fins réellement plus démocratiques. Au moment de la Confédération, le système majoritaire uninominal à un tour relevait d'un système élitiste expressément sans ambition démocratique. Au fil des décennies, on a adopté diverses réformes (scrutin secret, émancipation électorale, codification des règles d'inscription au rôle électoral, etc.), souvent pour des gains partisans à court terme. Malgré tout, ces réformes ont eu pour effet à long terme de rendre plus démocratique en substance le processus électoral. Et pourtant, le mode de scrutin même a échappé en majeure partie aux réformes, et ce, pour des raisons qui ont tout à fait à voir avec les intérêts partisans. Comme le mode de scrutin est la grande brèche dans laquelle doivent s'engouffrer les revendications de l'électorat, nos deux grands partis nationaux ont jugé bon de refermer l'ouverture le plus possible de sorte que seulement eux puissent y passer. Le système électoral demeure un étranger tout proche pour le public : on a beau y être conviés à chaque élection, le plus souvent on ne connaît guère son fonctionnement ou on ignore même l'existence d'autres possibilités.

L'indifférence de la population et de la classe politique à l'égard du système électoral est en recul depuis vingt ans. Ce mouvement a culminé aux dernières élections fédérales, des partis représentant une nette majorité d'électeurs au Canada ayant fait campagne en promettant de modifier le mode de scrutin national s'ils devaient être élus. Mais quel système devrait venir remplacer le système en place? Le choix à faire devrait procurer aux Canadiens le meilleur moyen d'obtenir ce qu'ils entendent accomplir par leur vote. Nous savons que les Canadiens participent aux élections nationales en votant pour le parti. Et pourtant, ils peuvent obtenir la représentation qu'ils désirent en fonction moins de la popularité du parti qu'ils choisissent que de la région où se situent les autres électeurs qui votent comme eux. En d'autres termes, le système en place joue de façon discriminatoire pour la proximité géographique des électeurs et contre la dispersion des groupes (nous en traitons plus en détail à l'annexe I). On ne saurait défendre le biais géographique de notre mode de scrutin en parlant de préférences des électeurs, parce que nous savons que les gens ne votent pas en tenant compte des questions ni des personnalités purement locales. Toute réforme devrait donc liquider ce déficit représentatif, qui tient à la façon dont le système en place empêche l'égalité des votes et limite la concurrence entre les partis. Peu importe où habitent les électeurs, leur vote devrait leur faire élire le parti qu'ils préfèrent si, dans tout le pays, ils peuvent faire front commun avec les électeurs faisant le même choix. Le système majoritaire uninominal à un tour ne peut le garantir, pas plus que le scrutin majoritaire, le vote préférentiel ou le scrutin à deux tours en France (pour un examen plus détaillé des raisons pour lesquelles les systèmes majoritaires ne répondent pas aux critères déclarés de réforme des gouvernements, voir l'annexe II). Il n'y a que la représentation proportionnelle qui puisse rendre égalitaire la faculté individuelle de voter. Et à noter qu'un pouvoir inégalitaire influe sur les adeptes de tous les partis selon l'endroit où ils habitent. La représentation proportionnelle n'est donc pas là pour profiter à un

parti ou à un autre, mais pour émanciper individuellement les électeurs sans égard à l'objet de leur vote.

C'est à ce stade que les critiques des réformes entament souvent l'énumération des crises que créerait le mode proportionnel : instabilité de l'exercice du pouvoir, morcellement en partis, influence indue des partis marginaux, élection d'extrémistes, confusion des électeurs, irresponsabilité des gouvernants, etc. Nous ne pouvons nous étendre ici sur la question, l'espace et le temps manquant, mais disons simplement que ces affirmations accusent de graves lacunes logiques, empiriques et méthodologiques (nous en parlons plus en détail à l'annexe III). Premièrement, on cite souvent des exemples de pays dont la culture et l'histoire politiques ne sont pas vraiment comparables à celles du Canada (Israël ou l'Italie, par exemple). Deuxièmement, les critiques sont sélectifs dans leurs exemples, prenant pour l'essentiel ce qui fait leur affaire. Enfin, une bonne partie des critiques relèvent purement de conjectures où les opposants imaginent les terribles conséquences qu'aurait l'instauration de la proportionnelle. Il y a la bonne façon de faire de la recherche comparative sur les systèmes électoraux, mais encore faut-il que les comparaisons soient appropriées, c'est-à-dire qu'elles portent sur des pays dont le développement politique et économique ressemble en gros à celui du Canada. Il importe aussi que le chercheur examine systématiquement le phénomène plutôt que de rechercher des données de confirmation de ce qu'il se plaît à croire.

Les deux premiers discours que nous avons présentés sur la réforme du scrutin accusent de graves lacunes et pèchent largement par ignorance. Il n'y a que le troisième discours qui s'appuie sur ce que nous savons de ce que les électeurs essaient d'accomplir par leur vote. Entendue de cette façon, la réforme donne au gouvernement une justification claire et un impératif moral pour agir au mieux des intérêts des Canadiens et faire œuvre de démocratie en instaurant un nouveau mode de scrutin.

## **Conclusion**

Le système électoral au Canada est un vestige hérité sans réforme d'une ère prédémocratique. On l'a maintenu parce qu'il servait les intérêts partisans de gens jouissant du pouvoir de le garder en place. Maintenant que la population comme les partis politiques concentrent leur attention sur ces résultats invariablement contraires à la démocratie, il est temps d'abolir ce mode de scrutin en choisissant un système qui donnera plus efficacement et plus fidèlement ce que recherchent les électeurs comme représentation par leur vote. Et il faut le faire en répondant aux critères que le gouvernement a fixés pour sa réforme. Il n'y a qu'une certaine représentation proportionnelle qui puisse répondre aux préoccupations à l'origine de ce mouvement de réforme. Seule la représentation proportionnelle prête une valeur à chaque vote, rend égalitaire la faculté individuelle de voter, traduit fidèlement le choix d'un parti, assure une meilleure représentation de la diversité et garantit que les gouvernements devront coaliser largement les appuis pour adopter des projets de loi. Une telle transformation n'exige ni ne justifie la tenue d'un référendum national. En réalité, l'égalité entre électeurs est un principe primordial à ne jamais soumettre à un référendum. Ajoutons que la réforme électorale n'a aucun caractère constitutionnel et peut aisément s'opérer par la simple voie législative.

Mentionnons enfin que le choix d'un mode de scrutin n'est nullement une question de goût, mais témoigne de la volonté de l'État de refondre ses institutions à des fins démocratiques. Le choix devrait porter sur la façon de constater et d'incarner au mieux ce que les Canadiens communiquent par le processus électoral.

## **Annexes**

Annexe I : Extrait de Dennis Pilon, *Brief for Quebec Voting System Case*, décembre 2008.

Annexe II : Dennis Pilon, “Electoral Reform: Here’s Your Evidence Mr. Trudeau,” *Inroads*, juin 2015.

Annexe III : Extrait de Dennis Pilon, *The Politics of Voting: Reforming Canada’s Electoral System*, (Toronto : Emond Montgomery, 2007), chapitre 8, “Debating Voting System Effects.”

## **Citations**

James Bowden, “Time has already run out on electoral reform,” *Inside Policy: The Magazine of the Macdonald-Laurier Institute*, 8 juin 2016.

R. Kenneth Carty, Fred Cutler et Patrick Fournier, “Who killed BC-STV?” *The Tyee*, 8 juillet 2009.

Fred Cutler et Patrick Fournier, “Why Ontarians said no to MMP,” *Globe and Mail*, 25 octobre 2007.

Patrice Dutil, “Without a referendum, electoral reform is unconstitutional,” *Globe and Mail*, 23 juin 2016.

Michael Pal, “Why Canada’s top court must weigh in on electoral reform,” *Globe and Mail*, 15 janvier 2016.