

Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme électorale de la Chambre des communes du Canada, séance n° 20, le 31 août 2016

Joachim Behnke, Université Zeppelin, Friedrichshafen, Allemagne
Friedrich Pukelsheim, Université d'Augsbourg, Augsburg, Allemagne

Résumé : L'élection des députés du Bundestag est régie par la loi électorale fédérale de l'Allemagne, qui prévoit un système de « représentation proportionnelle combinée à l'élection personnelle de candidats ». Dans le but d'en adapter le principe sous-jacent au régime politique canadien, nous proposons un mode de scrutin qui combine l'« élection personnelle de candidats » et la « représentation proportionnelle » pour l'élection des députés de la Chambre des communes. En tenant compte des particularités historiques du Canada, nous appellerons ce mode de scrutin hypothétique le « système majoritaire uninominal à un tour combiné à une représentation proportionnelle des partis » (ci-après, SMUT-RPP).

1. Introduction

Le problème de la représentation proportionnelle des partis politiques est un des principaux thèmes sur lesquels se penche le Comité dans le cadre de son enquête sur l'élection des députés de la Chambre des communes. Ces derniers sont élus, jusqu'ici, dans des circonscriptions uninominales. Or, le travail quotidien du Parlement dépend de l'affiliation politique, et non de la provenance régionale. Une telle inadéquation n'a pas manqué de faire l'objet de nombreux débats et initiatives en vue d'une réforme électorale éventuelle. L'Allemagne a, elle aussi, fait face à des questions électorales semblables tout au long de son histoire. En nous inspirant de l'expérience allemande, nous présentons ici certaines idées qui pourraient servir de pistes de solutions aux problèmes canadiens.

Dans la section 2, nous passons brièvement en revue les aspects essentiels du mode de scrutin au Bundestag allemand pour ensuite discuter de certains de ses mérites et limites. Dans la section 3, qui porte sur la Chambre des communes du Canada, nous proposons un système électoral hypothétique – appelé SMUT-RPP –, lequel constitue, à notre sens, une amélioration naturelle du mode de scrutin actuel, soit le scrutin majoritaire uninominal à un tour.

2. La représentation proportionnelle dans le contexte du Bundestag allemand

Je suis très heureux de témoigner devant vous aujourd'hui afin de vous présenter les principales caractéristiques du système électoral allemand. Le système du double vote utilisé pour l'élection des députés du Bundestag est devenu, en quelque sorte, un succès d'exportation démocratique. Contrairement aux voitures diesel allemandes, le mode de scrutin allemand n'a causé aucun dégât considérable, et c'est pourquoi il est tenu en haute estime. Toutefois, il faut avouer que certaines précautions s'imposent lorsqu'on envisage de mettre en œuvre le mode de scrutin allemand.

Expliquer le système dans son intégralité serait une tâche trop ardue, car le mode de scrutin allemand, dans sa forme actuelle, est l'un des systèmes les plus compliqués au monde. D'ailleurs,

au début de l'année, dans sa tentative de provoquer un nouveau débat sur la réforme, le président du Bundestag allemand, Norbert Lammert, a déclaré que seule une poignée de députés seraient en mesure d'expliquer la répartition des sièges au Bundestag. Je suppose que c'était là une estimation plutôt optimiste. Cependant, les complexités inextricables du système allemand sont surtout attribuables à la structure fédérale du pays et à la façon particulière dont le régime allemand y est adapté. Même si le Canada est, lui aussi, un État fédéral, il est probablement impossible de transposer, en tous points, le mode de scrutin allemand au contexte canadien, en raison des contraintes constitutionnelles, surtout relativement au nombre fixe de sièges pour chaque province. La seule solution envisageable consiste donc à appliquer le système de manière distincte dans chaque province. C'est un peu ainsi que fonctionne le système de représentation proportionnelle mixte en Écosse, d'autant plus que cette approche est fidèle au mode de scrutin utilisé en 1949, lors de la première élection fédérale de l'Allemagne. Une application distincte à l'intérieur de chaque province facilite énormément les choses. Je vais donc me concentrer uniquement sur les principales caractéristiques du mode de scrutin allemand. Je m'en tiendrai surtout à deux aspects qui sont importants pour saisir comment fonctionne le système allemand : en premier lieu, les sièges excédentaires et, en second lieu, le phénomène du vote stratégique. Ces problèmes surgissent, tôt ou tard, dans tout système de représentation proportionnelle mixte.

Dans la documentation, le mode de scrutin allemand est souvent qualifié de système de représentation proportionnelle mixte. Sa caractéristique principale réside dans l'utilisation de deux tours de scrutin, à deux paliers différents : d'une part, l'élection directe et personnelle de candidats dans des circonscriptions uninominales et, d'autre part, le vote à partir des listes de parti à un échelon supérieur, qui est suffisamment important pour garantir la distribution proportionnelle des sièges entre les partis. Le but à l'origine était de maintenir le système de représentation proportionnelle de la République de Weimar, tout en y ajoutant les avantages d'un système où des représentants locaux sont élus directement et avec qui les citoyens peuvent entretenir une relation « personnelle » spéciale.

Dans le mode de scrutin allemand, chaque citoyen dispose de deux voix. Au « premier scrutin » (*Erststimme*), l'électeur sélectionne un des candidats de sa circonscription. Au « second scrutin » (*Zweitstimme*), l'électeur vote à partir d'une liste de parti (*Landesliste*), valable pour un des 16 *Länder* de la République fédérale d'Allemagne. Pour vous aider à mieux comprendre cela, je vais m'attarder sur le second scrutin ainsi que le vote de parti. La moitié des sièges au Bundestag allemand sont des sièges de circonscription, qui sont attribués aux candidats ayant remporté la majorité des voix au premier scrutin dans leur circonscription. L'autre moitié constitue des sièges de liste. Cette coexistence de mécanismes de répartition amène parfois les observateurs à perdre de vue un principe essentiel visé par le système allemand, à savoir la représentation proportionnelle.

Seuls les partis ayant remporté plus de 5 % des votes valables au second scrutin, ou au moins trois sièges de circonscription ont le droit de participer à la distribution proportionnelle des sièges selon la formule Sainte-Laguë. Par souci de simplicité, nous pouvons sauter l'étape de la distribution des sièges entre les *Länder*, qui est une procédure complexe. Le point important à retenir, c'est qu'au final, chaque parti a droit, dans chaque *Land*, à un certain nombre de sièges selon sa part des votes de parti. On soustrait ensuite de ce chiffre le nombre de sièges de

circonscription que le parti a obtenus dans un *Land* donné. Le reste des sièges sont attribués selon les classements dans la *Landesliste*. Les candidats sur la liste qui ont déjà remporté un siège de circonscription ne sont pas pris en considération. Comme personne ne devrait être privé du siège de circonscription remporté personnellement comme candidat, il est possible que le nombre de sièges de circonscription obtenus dans un *Land* soit supérieur au nombre prévu par la liste de parti. C'est ce qu'on appelle des sièges surnuméraires ou excédentaires (*Überhangmandate*).

Tant qu'il n'y a pas de sièges excédentaires, la distribution des sièges entre les partis se fait de façon plus ou moins proportionnelle – selon les effets des arrondissements et le seuil applicable. Le lien entre le palier des circonscriptions uninominales et le palier supérieur (*Land*) garantit que le nombre total de sièges d'un parti (incluant les sièges de circonscription remportés) soit couvert par les votes obtenus au deuxième scrutin. Donc, habituellement, les votes au premier scrutin ne sont importants qu'en regard des candidats qui occupent les sièges. Les votes au premier scrutin n'ont rien à voir avec le nombre de sièges qu'un parti remporte, sauf en présence de sièges excédentaires. Si l'on considère les systèmes de représentation proportionnelle comme des régimes où chaque parti doit payer le même prix pour obtenir un siège dans les votes de parti, les systèmes de représentation proportionnelle mixte sont – contrairement au soi-disant scrutin majoritaire mixte – des régimes où l'on doit idéalement payer le prix pour chaque siège dans les votes de parti. Autrement dit, les votes de parti constituent la seule monnaie qui permet de payer le prix de chaque siège. Il en va de même, en principe, pour les sièges de circonscription qui sont remportés selon une majorité de votes personnels. C'est le cas, à tout le moins, en l'absence de sièges excédentaires. L'établissement d'un tel lien entre les deux paliers a pour but de corriger le manque de proportionnalité qui survient durant la distribution des sièges dans les circonscriptions uninominales, ce qui met généralement en cause les deux plus grands partis, le parti dominant ayant un avantage tout particulier.

Les choses se corsent lorsqu'on est en présence de sièges excédentaires. Dans la plupart des cas, les sièges excédentaires sont causés par la structure du régime des partis, c'est-à-dire induits par des facteurs structurels. Quand la moitié des sièges sont des sièges de circonscription, chaque fois qu'un parti remporte une part de sièges de circonscription qui est supérieure au double de sa part des votes de parti, on se retrouve avec des sièges excédentaires. Donc, si un parti ayant 40 % des votes de parti remporte plus de 80 % des circonscriptions, il y aura des sièges excédentaires. Étant donné que le régime des partis est la concrétisation des préférences de l'électorat et qu'il doit être traité comme tel, la seule façon d'abolir les sièges excédentaires structurellement induits est d'accroître le nombre de sièges au Parlement jusqu'à ce que les sièges excédentaires soient couverts par les seuils de distribution proportionnelle des sièges entre les partis ou encore, de réduire la part des sièges de circonscription.

La pratique qui consiste à accroître le nombre de sièges au Parlement par l'ajout de sièges de redressement afin de neutraliser l'effet des sièges excédentaires est prévue dans les lois électorales des *Bundesländer* allemands, qui appliquent également des systèmes de représentation proportionnelle mixte. Depuis 2012, il s'agit aussi d'un élément du droit électoral fédéral. Bien entendu, on ne peut recourir à une telle solution si le nombre de sièges au Parlement est fixe. Dans pareils cas, il est impossible de rétablir la proportionnalité, tant que le nombre de sièges de circonscription est garanti. Cependant, le fait de priver un candidat ayant remporté la majorité des

voix au premier scrutin de son siège de circonscription violerait à coup sûr les principes fondamentaux de l'équité. Voilà pourquoi on permet certaines dérogations à une proportionnalité parfaite; c'est parfois le prix à payer pour préserver le principe de la représentation directe assurée par des députés élus à titre personnel dans chaque circonscription uninominale. Toujours est-il que ce prix ne devrait pas être supérieur à ce que dicte notre volonté d'équité. Cela dit, passons à la question complexe du vote stratégique.

En termes simples, nous entendons par « vote stratégique » le fait qu'un électeur ne votera pas pour le parti qu'il préfère le plus. De façon générale, le vote stratégique sert à éviter de gaspiller un vote. Pour les besoins de la cause, je vais m'attarder sur les moyens d'éviter un vote gaspillé au premier scrutin. En l'espèce, le vote stratégique signifie qu'un électeur ne donnera pas sa première voix à un candidat qui n'a manifestement pas de chances de remporter la circonscription. D'habitude, les partisans de petits partis, comme le parti libéral FDP ou le Parti vert, voteront pour le candidat d'un grand parti qui s'apparente le plus à leur parti et au partenaire de coalition souhaité. La question de savoir si le vote stratégique est un comportement voulu ou non dépend, en quelque sorte, du mode de scrutin. Parfois, le système électoral est conçu expressément pour recueillir des votes stratégiques. Ainsi, le scrutin uninominal majoritaire à un tour est conçu pour susciter un tel comportement stratégique puisqu'il s'agit là d'une exigence fonctionnelle pour garantir que les systèmes majoritaires donnent lieu à la « position majoritaire artificielle » d'un seul parti.

Toutefois, les conséquences empiriques et normatives sont complètement différentes lorsqu'on examine le système de représentation proportionnelle mixte. Les partisans de petits partis qui votent pour le candidat d'un grand parti favorable utilisent habituellement leur vote partisan pour le parti qu'ils préfèrent réellement. Mais si leurs votes au premier scrutin aident à créer un siège excédentaire, ils accordent au parti favorable un siège supplémentaire, sans que ce dernier en paie le prix approprié dans les votes de parti. Leurs votes influent donc sur la façon dont les sièges sont répartis, tout en modifiant les moyens par lesquels ces sièges sont financés. Les citoyens qui votent de façon stratégique ont effectivement deux fois plus de poids.

Pour éviter les sièges excédentaires qui sont causés par le partage des allégeances, il suffit d'abolir le système à deux paliers. Les électeurs n'ont alors qu'une voix, qu'ils peuvent donner à des candidats dans leur circonscription. Les votes de parti, qui sont à la base de la distribution proportionnelle des sièges, sont calculés en additionnant tous les votes personnels pour les candidats de circonscription. Par conséquent, tous les votes d'un parti proviennent des votes que les citoyens accordent aux candidats du parti. Comme autre point positif, les partis ont ainsi tout intérêt à nommer de bons candidats. Je vais maintenant laisser la parole à M. Pukelsheim pour le reste de l'exposé.

3. La représentation proportionnelle dans le contexte de la Chambre des communes du Canada

Depuis la Confédération de 1867, les députés de la Chambre des communes sont élus selon le système majoritaire uninominal à un tour. L'ordre du jour du Parlement est établi par les partis

qui remportent des sièges parlementaires. Toutefois, le nombre de sièges qu'un parti occupe à la Chambre va visiblement à l'encontre de l'appui dont jouit le parti au sein de l'électorat. Nous proposons de rectifier une telle inadéquation en améliorant les dispositions actuelles en vue d'un « système majoritaire uninominal à un tour combiné à une représentation proportionnelle des partis » (SMUT-RPP).» Nous en présenterons les grandes lignes en nous servant des données des deux dernières élections.

La Constitution canadienne comprend des règles détaillées (articles 51, 51A et 52) pour déterminer combien de sièges à la Chambre des communes sont attribués à chaque province et territoire. Dans le jargon électoral, on appelle cette garantie la « magnitude de la circonscription ». Pour respecter les magnitudes prévues par la Constitution, le système hypothétique que nous proposons permet d'attribuer les sièges séparément par province et territoire. Autrement dit, le système exige 13 formules distinctes de répartition des sièges.

Les 13 formules de répartition sont divisées en deux catégories. La première regroupe les circonscriptions dont la population est trop faible pour assurer une proportionnalité; la deuxième comprend les autres circonscriptions. Ainsi, les trois territoires appartiennent à la première catégorie parce qu'ils ont droit chacun à un seul siège. De toute évidence, un siège unique ne suffit pas pour atteindre la proportionnalité. D'après les études théoriques, pour que la représentation proportionnelle donne de bons résultats, le nombre de sièges disponibles devrait être au moins deux fois plus élevé que le nombre de partis participants.¹ Par conséquent, nous classons également dans la première catégorie l'Île-du-Prince-Édouard (quatre sièges) et Terre-Neuve-et-Labrador (sept sièges). La question de savoir s'il faut ou non procéder ainsi est une décision politique. Le cas échéant, il n'est pas nécessaire d'élargir davantage les circonscriptions qui sont déjà de grande taille, ce qui est une bonne chose. Par contre, les votes qui ne sont pas accordés aux candidats élus finissent par être gaspillés, ce qui est un point négatif. En somme, rien ne change pour les circonscriptions de la première catégorie.

Pour ce qui est des huit provinces de la seconde catégorie, l'ancien système majoritaire uninominal à un tour s'en trouve amélioré grâce à la représentation proportionnelle des partis. Afin de réserver certains sièges pour le volet de la représentation proportionnelle, nous proposons de réduire le nombre de circonscriptions. Évidemment, le nombre de circonscriptions par province relève d'une décision strictement politique. En ce qui concerne notre modèle hypothétique, nous avons choisi de réduire de presque la moitié le nombre de circonscriptions, par exemple au moyen de fusions. Par ailleurs, environ la moitié des sièges sont attribués selon le système uninominal et l'autre moitié, selon les listes de parti.²

¹ Voir section 7.9, page 104, dans F. Pukelsheim : *Proportional Representation – Appointment Methods and Their Applications. With a Foreword by Andrew Duff MEP*. Springer International Publishing, 2014.

² Dans le cadre de nos évaluations, nous avons décidé de ne pas réduire de moitié les magnitudes de circonscription pour obtenir le nombre de circonscriptions parce que, selon nous, une telle approche serait trop aléatoire pour prévoir le nombre de circonscriptions qu'un parti pourrait remporter. Nous avons plutôt choisi de réduire de moitié le nombre de circonscriptions que les partis avaient réellement remportées. Par exemple, en 2015, en Colombie-Britannique, les résultats électoraux étaient comme suit : Lib. 17, PCC 10, NPD 14, PV 1. Nous avons donc divisé ces chiffres en deux, soit respectivement : 8,5 (arrondi à 9), 5, 7, 0,5 (arrondi à 1). Donc, 9+5+7+1=22 circonscriptions.

Attardons-nous plus précisément sur les deux dernières élections. Notre modèle utilise la « méthode du diviseur avec arrondissement standard », aussi appelée la « méthode Sainte-Laguë » (en Nouvelle-Zélande et en Europe) et la « méthode Webster » (aux États-Unis) : le compte des votes d'un parti est divisé par un dénominateur électoral, le « diviseur », après quoi le quotient obtenu est arrondi pour obtenir le nombre de sièges. Par exemple, en 2015, en Colombie-Britannique, chaque tranche de 56 000 votes a représenté environ un siège (sous réserve d'un arrondissement à la hausse). Il se trouve que, dans chaque cas, le nombre de sièges est égal ou supérieur au nombre de circonscriptions remportées par un parti dans une province donnée. Dans chaque cas, il y a suffisamment de sièges pour les élus des circonscriptions. Les sièges qui restent peuvent être occupés selon des listes de parti fermées. En effet, les listes fermées encouragent les partis à promouvoir une cohésion sociale et à inclure des groupes sous-représentés.³

En général, les dispositions légales devraient codifier la « variante restreinte directement selon le nombre de sièges » plutôt que la méthode ordinaire du diviseur avec arrondissement standard.⁴ La variante empêche l'occurrence de sièges excédentaires, ce qui assure la conformité aux magnitudes de circonscription prévues par la Constitution. Cette variante impose des restrictions minimales, ce que néglige la méthode ordinaire. Un parti se voit attribuer au moins autant de sièges que nécessaire pour ses élus. Dans les cas où la restriction minimale s'applique, les sièges requis sont transférés des partis rivaux aux partis qui présentent un nombre excédentaire d'élus. Autrement dit, la représentation proportionnelle favorise la représentation des circonscriptions. À notre sens, de tels cas seraient très rares au Canada.

Enfin, il reste à savoir quel modèle de scrutin utiliser. La réponse est toute simple : il n'y a rien qui change. Les électeurs obtiennent les bulletins de vote auxquels ils sont habitués. Chaque électeur exerce un seul vote qui reflète son point de vue quant à l'admissibilité d'un candidat et sa préférence pour un parti. Le modèle que nous proposons ne fait que modifier la façon dont l'information fournie est évaluée aux termes de la loi. Dans les provinces de la seconde catégorie, chaque vote est compilé deux fois : une fois pour le candidat ayant la majorité des voix dans une circonscription et une fois pour le parti selon la proportionnalité à l'échelle de la circonscription.⁵ La grande nouveauté que les gens doivent comprendre, c'est que leurs voix sont évaluées plus attentivement en accordant un poids particulier à l'affiliation politique. À partir de là, chaque vote compte.

Dans les pages qui suivent, nous illustrons le système hypothétique proposé en l'appliquant à la 41^e élection générale de 2011 et à la 42^e élection générale de 2015. Le système SMUT-RPP est censé assurer une plus grande proportionnalité que le statu quo. En raison de son caractère

³ Voir pages 9, 32 dans *Report of the Electoral Commission on the Review of the MMP Voting System*, Electoral Commission of New Zealand, le 29 octobre 2012.

⁴ Voir section 12.5, page 162, dans Pukelsheim (note 2). Dans le rapport de la Nouvelle-Zélande (note 3), une préférence est également accordée à la variante restreinte; voir section 1.60, page 21. Une variante semblable (celle qui appartient à la méthode du diviseur avec un arrondissement à la baisse) est déjà appliquée en Écosse.

⁵ Ce « vote unique doublement évalué » est une solution de rechange au système du double vote qui est populaire en Allemagne et en Nouvelle-Zélande. Toutefois, ce dernier permet à l'électorat de voter de façon stratégique dans des systèmes comme le SMUT-RPP, qui attribuent les sièges selon une variante restreinte d'une méthode de diviseur.

hybride, ce modèle ne mène pas à une proportionnalité parfaite, mais il permet de préserver, en grande partie, les charmes des traditions passées.