

Présentation au Comité spécial sur la réforme électorale de la Chambre des communes

Larry D. Pardy

23 septembre 2016

Introduction

Le régime parlementaire et le mode de scrutin au Canada ont évolué en parallèle depuis la fondation du pays. Les changements apportés graduellement ont permis aux deux systèmes d'unifier ce pays nordique immense, peu peuplé et confronté à des tensions régionales et linguistiques. Ces deux systèmes ont par ailleurs amélioré nos fondements démocratiques et renforcé notre indépendance en tant que pays. Le scrutin majoritaire uninominal à un tour a obligé les partis à s'assurer un large soutien national qui a transcendé les clivages même pendant les pires crises de l'unité nationale. Ce mode de scrutin a permis à toutes les voix de se faire entendre, même les plus éloignées, et a facilité l'élection de gouvernements majoritaires qui ont pu investir nos propres représentants démocratiquement élus des pouvoirs qui étaient exercés par la Couronne et l'Angleterre.

L'adoption d'un système de représentation proportionnelle (RP) entraînerait une coupure radicale avec l'histoire. Comme notre mode de scrutin détermine simultanément quel parti forme le gouvernement et qui nous représente à la Chambre des communes, l'adoption d'un système de représentation proportionnelle pourrait créer de l'instabilité par la dissolution fréquente des gouvernements, ainsi que diminuer la représentation locale dans les grandes circonscriptions.

J'exhorte votre Comité à examiner minutieusement les éléments suivants avant d'envisager d'adopter la RP :

Adaptabilité de la représentation proportionnelle au régime parlementaire du Canada

Force est de constater que de nombreux pays fonctionnent bien avec un système de RP; prenons par exemple l'Allemagne, qui constitue un modèle de réussite. Cependant, si les modifications proposées se limitent au mode de scrutin, la représentation proportionnelle ne donnera pas d'aussi bons résultats au Canada.

Jusqu'à présent, vous n'avez pas examiné l'évolution des mécanismes mis en œuvre dans les pays utilisant la RP pour que la dissolution, la formation et le fonctionnement des gouvernements se fassent sans heurts. Les conventions et les pratiques du Canada ne sont tout simplement pas compatibles avec un gouvernement élu selon la RP.

Représentation des circonscriptions géographiquement vastes

Le scrutin majoritaire uninominal à un tour est particulièrement bien adapté à la représentation des régions les plus vastes puisqu'il prévoit que les circonscriptions doivent être aussi restreintes que possible. Les candidats peuvent ainsi facilement mener des activités comme faire des collectes de fonds, recevoir l'investiture, obtenir l'appui des électeurs et entretenir des contacts efficaces une fois élus. Un autre avantage est la capacité des membres de la communauté d'interagir avec leur représentant. Lorsque les limites géographiques de la circonscription s'éloignent, le niveau d'interaction diminue nécessairement. C'est notamment le cas de plusieurs grandes circonscriptions dans la partie nord du Canada.

Avantages inhérents au scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT)

Comme un grand nombre de témoins l'ont affirmé, le « système parfait » n'existe pas et, par conséquent, le choix d'un système plutôt qu'un autre nécessitera des sacrifices. Cela est particulièrement vrai si l'on envisage de passer du SMUT à un système de RP. L'adoption de la représentation proportionnelle permettrait certainement d'améliorer la proportionnalité et pourrait potentiellement améliorer la diversité, mais à quel prix? Au minimum, renoncer au SMUT au profit de la RP se traduirait par :

- Une représentation locale moins efficace;
- Un niveau de démocratie différent ou même moindre;
- Une diminution de la responsabilisation;
- L'affaiblissement des partis nationaux;
- La perte d'un système électoral qui est appliqué uniformément à l'échelle du pays.

Recommandations

1. Il est fondamental que le Comité détermine les mécanismes associés à la RP qui, dans les autres pays, permettent la transition, la formation, le fonctionnement et la dissolution efficaces des gouvernements, et qu'il explique les modifications constitutionnelles ou juridiques nécessaires à leur mise en œuvre au Canada.
2. Le Comité doit tenir compte de la très grande taille de nombreuses circonscriptions au Canada (et même des difficultés que représente souvent la représentation des grandes circonscriptions rurales) ainsi que de la nécessité de maximiser les interactions, les relations et la reddition de comptes du député envers ses électeurs; il doit donc aborder la réforme électoral avec le plus grand soin afin de protéger la représentation locale dans ces régions du pays.
3. Le Comité doit pleinement et soigneusement évaluer les sacrifices inhérents à toutes les modifications proposées et consigner les gains et les pertes d'une manière transparente et franche.

Analyse

Adaptabilité de la RP au système parlementaire du Canada

Votre Comité a été chargé de :

« tenir compte des paramètres constitutionnels, juridiques et de mise en œuvre applicables dans la formulation de ses recommandations ».

Ceci est absolument crucial puisque nos structures parlementaires et institutions démocratiques ont évolué selon le système majoritaire uninominal à un tour (SMUT). Le caractère décisif des élections selon le SMUT combiné aux revendications démocratiques de la population a donné lieu à une réduction graduelle du rôle de notre gouverneur général non élu, ainsi qu'à des conventions sur la formation et la dissolution du gouvernement qui confèrent aujourd'hui au premier ministre une grande partie du pouvoir.

Depuis l'affaire King-Byng, certaines pratiques et conventions sont strictement et systématiquement appliquées :

- Le parti ayant le plus de sièges le soir de l'élection se voit accorder la possibilité de former le gouvernement.
- Les gouvernements prêtent serment sur cette base et, après avoir convoqué le Parlement, sollicitent la confiance de la Chambre.
- Chaque fois que le gouvernement perd un vote de confiance (ou à un moment choisi par le premier ministre), le Parlement est dissous.
- Le gouverneur général laisse les décisions politiques aux politiciens.

En conséquence, notre Parlement fédéral ne se prête pas aux gouvernements de coalition. Le parti arrivé deuxième n'est pas invité à former le gouvernement et le pouvoir ne passe pas d'un parti à un autre pendant une même législature. De plus, aucun gouvernement, même minoritaire, n'a jamais été défait lors de son premier discours du Trône.

« La RP se traduirait par des gouvernements de coalition »

Fait : Les gouvernements de coalition naissent lorsque le parti doit montrer qu'il a la confiance du Parlement avant d'être assermenté. Au Canada, les gouvernements sont assermentés d'après les résultats électoraux et prononcent un discours du Trône au Parlement; ce n'est qu'à ce moment que le vote de confiance est tenu.

En l'absence de modifications expresses, ces mécanismes demeureraient en vigueur même si nous passions à un système de vote à RP. Ceci entraînerait de toute évidence de l'instabilité puisque les gouvernements minoritaires seraient plus fréquents. Pourtant, il n'y a pratiquement eu aucune discussion concernant les changements à nos institutions ou à nos conventions qu'impliquerait dans les faits l'adoption d'un nouveau système de vote.

La stabilité des gouvernements élus selon la RP dépend de caractéristiques comme :

- La majorité du chancelier (Allemagne);
- Le vote constructif de censure;
- Le retrait du pouvoir de dissolution du premier ministre;
- Les responsabilités du chef de l'État (élu de préférence) en matière de formation du gouvernement;
- L'assermentation du gouvernement après avoir obtenu la confiance, et non avant.

Nous n'avons aucune de ces caractéristiques au Canada.

L'Irlande, l'Espagne et la Belgique — le Canada est-il le suivant?

L'Irlande, l'Espagne et la Belgique partagent une faiblesse commune liée à leur système de vote par RP et sont un exemple de l'instabilité pouvant en résulter. L'Irlande (2016 - 63 jours), l'Espagne (2015 - 253 jours et plus) et la Belgique (2010 - 589 jours) n'ont pas été en mesure de former un nouveau gouvernement à la suite d'une élection parce que les multiples partis ne s'entendaient pas sur un premier ministre qui pourrait obtenir la confiance du Parlement.

Ces pays ont tous une caractéristique commune : un chef d'État qui n'a pas le pouvoir de jouer un rôle actif dans le règlement des différends politiques concernant la formation du gouvernement. Dans chaque cas, la RP a débouché sur un parlement hautement divisé et a laissé les chefs de parti à eux-mêmes quant à la manière de procéder.

Étant donné que le gouverneur général du Canada est également à l'écart des décisions politiques comme ses homologues dans ces pays, le Canada pourrait se retrouver dans la même situation lors des élections futures. Fait encore plus problématique, au Canada, le premier ministre doit être nommé et le Cabinet assermenté avant même que le Parlement ne se réunisse pour déterminer si le gouvernement a la confiance de la Chambre.

Nouvelle-Zélande — Redonner les pouvoirs au gouverneur gé

La Nouvelle-Zélande est souvent comparée au Canada en raison de notre patrimoine britannique commun. Cependant, il y a au moins deux distinctions importantes. La première est que le Parlement de la Nouvelle-Zélande a un mandat d'une durée de trois ans seulement. Cela limite considérablement la capacité du gouvernement d'effectuer des changements fondamentaux avant de faire à nouveau face aux électeurs, et réduit simultanément la nécessité pour les partis de l'opposition de dissoudre le gouvernement par l'intermédiaire d'un vote de censure.

Deuxièmement, et c'est plus important encore, depuis l'adoption de la RP en 1996, le gouverneur général de la Nouvelle-Zélande joue un rôle actif dans la sélection du gouvernement. Avant, la formation du gouvernement dans ce pays suivait le même modèle qu'au Canada.

Dans un scénario qui semble peu plausible étant donné nos conventions parlementaires sur les rôles et responsabilités du gouverneur général, le gouverneur général Hardie-Boys de la Nouvelle-Zélande, après avoir étudié la question, a expliqué en mai 1996 à l'Institut des affaires internationales comment il allait déterminer qui pouvait obtenir la confiance du Parlement. Par ses actions, il a dans les faits substitué son pouvoir décisionnel à celui des élus.

Le Canada — après King-Byng et l'abandon depuis longtemps consacré du rôle politique du gouverneur général — accueillerait-il un tel changement de procédure? Question plus importante encore, si plusieurs partis prétendaient pouvoir former le gouvernement, les

« Le Canada a plus d'élections que la plupart des pays utilisant le système de représentation proportionnelle »

Fait : Au Canada, la fréquence des élections est attribuable au pouvoir des premiers ministres de dissoudre le Parlement. Les gouvernements minoritaires, qui sont plus fréquents sous la RP, ne feraient qu'aggraver cette réalité.

Canadiens accepteraient-ils qu'un dirigeant non élu tranche la question pour eux sur la base de vieilles règles obscures et rarement utilisées?

Allemagne — Systèmes complémentaires

Comparons la situation dans ces pays utilisant le système de RP avec celle de l'Allemagne, où le mode de scrutin par RP est complété par des mécanismes de formation et de dissolution du gouvernement. L'Allemagne s'est dotée des mécanismes susmentionnés pour que les gouvernements élus au moyen de la RP soient stables, que la transition se fasse sans heurts et que la dissolution soit soumise à des mesures claires. Il est également important de mentionner que les pouvoirs sont répartis entre le chancelier (premier ministre), le président et le Parlement.

Représentation des circonscriptions géographiquement vastes

Les défenseurs de la RP proposent de regrouper les circonscriptions afin de créer les circonscriptions plurinominales nécessaires à l'obtention d'un résultat plus proportionnel. Dans certaines propositions, cinq circonscriptions ou plus seraient combinées en une seule grande circonscription.

Comme ancien habitant du Labrador vivant actuellement dans la circonscription essentiellement rurale de Cumberland-Colchester, je suis particulièrement sensible à la question de la représentation locale et à l'incidence de l'élargissement des circonscriptions. La taille géographique des circonscriptions rend déjà difficile la représentation; ces difficultés seraient grandement exacerbées si les circonscriptions étaient élargies pour les adapter à la représentation proportionnelle.

Cumberland-Colchester couvre 8 269 km², dont une partie d'Halifax plus Truro, Amherst, Springhill, Oxford et de nombreuses petites communautés. Comme près de la moitié de la population de la province se situe dans la municipalité régionale d'Halifax, la fusion des circonscriptions créerait de vastes circonscriptions rurales ingérables qui s'étendraient d'un bout à l'autre de la province; d'autres circonscriptions se joindraient à Halifax où les électeurs concentrés en milieu urbain recevraient toute l'attention des politiciens.

Quant à la circonscription du Labrador, elle est pratiquement dans une catégorie à part. Vaste, nordique et peu peuplée, elle comprend plusieurs localités éloignées et accessibles uniquement par avion. Les médias, le service Internet et le réseau de transport y sont limités, et sa superficie de 294 300 km² l'élève au nombre de quelque dix circonscriptions canadiennes qui sont en fait plus vastes que de nombreux pays européens, y compris le Royaume-Uni. L'annexe A fournit la liste de ces circonscriptions et une comparaison avec différents pays d'Europe.

Les défenseurs de la RP affirment que ce changement n'ébranlerait pas la représentation puisqu'il y aurait maintenant quatre, cinq ou six députés pour desservir une région beaucoup plus vaste. Toutefois, si nous maintenons le principe selon lequel les députés doivent individuellement rendre des comptes aux électeurs, chaque député doit être responsable de ses actions et de ses relations, en propre, avec ses électeurs.

Il a également été suggéré que des exemptions pourraient être accordées à ces très grandes circonscriptions et qu'elles continueraient d'élire des députés en utilisant le système majoritaire uninominal à un tour puisque le regroupement avec d'autres circonscriptions serait irréaliste.

Mais alors, où doit-on tracer la limite? Si les circonscriptions à l'annexe A sont laissées telles quelles, un scénario possible serait de combiner certaines de leurs voisines régionales. Dans le Nord de l'Ontario, les circonscriptions autour de Thunder Bay, d'Algoma et de Sudbury seraient regroupées, mais alors elles deviendraient elles-mêmes trop grandes à gérer. À Terre-Neuve, nous pourrions combiner toutes les circonscriptions fédérales dans la partie insulaire de la province, mais nous créerions alors une seule circonscription de 108 000 km² qui compterait six députés et où la grande majorité de la population serait concentrée dans la péninsule d'Avalon.

Avantages inhérents au scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT)

À ce jour, une grande partie du débat a porté sur les lacunes précises d'un système très tangible et spécifique de SMUT – le nôtre –, qu'on confronte à de grandes généralisations sur les vertus d'une variété infinie de systèmes appelés – peut-être – à le remplacer. Il est important que votre Comité ne perde pas de vue les avantages du SMUT et qu'il considère également les sacrifices qui seraient nécessaires pour passer à un système de RP.

Voici un certain nombre des avantages et inconvénients des deux options (résumés au tableau A) :

Efficacité et légitimité — Volonté démocratique

Est-il plus démocratique que les sièges et les votes soient proportionnels mais, du coup, que l'on retire aux électeurs le pouvoir d'influencer directement la composition du gouvernement et, ce qui est encore plus important, de décider du moment où le gouvernement doit être remplacé? Voulons-nous passer à une situation comme celle d'autres pays où les électeurs attendent tandis que les partis, en coulisse, se disputent la formation du gouvernement, et offrent de diluer les promesses qu'ils viennent de faire aux électeurs pour s'assurer une place dans la coalition, un siège au conseil des ministres, voire la charge de premier ministre? Ou devons-nous conserver notre système où, le soir de l'élection, le premier ministre sortant évalue s'il a gagné ou perdu – s'il doit continuer ou concéder la défaite – à la lumière de la volonté que viennent d'exprimer les électeurs?

Du point de vue de la représentation individuelle, renonçons-nous au SMUT, où chaque député recueille entre 35 et 55 % d'appui populaire dans sa circonscription, au profit d'un système de PR où chaque député serait élu avec une fraction de ce soutien (à moins qu'on opte pour un système plus majoritaire comme le vote préférentiel où chaque député reçoit plus de 50 %)?

« Le SMUT favorise les partis régionaux »

Fait : Les partis régionaux naissent des frustrations régionales, mais ils ne durent pas dans les systèmes de SMUT parce qu'ils ne peuvent pas accéder au pouvoir – ni par la formation d'un gouvernement, ni par une entente de coalition.

De plus, si le Canada avait un système de RP, un parti comme le Parti réformiste aurait obtenu des sièges plus tôt, soit en Alberta en 1988 et au Manitoba et en Ontario en 1993. À ces deux élections, le Parti réformiste a facilement éclipsé les seuils provinciaux de RP, mais la pluralité des voix lui a échappé dans toutes les circonscriptions

Participation — Cohésion sociale

Favorisons-nous la cohésion sociale et la collaboration en maintenant le SMUT et son option préférentielle pour la « communauté d'intérêts », ou divisons-nous la population en créneaux où les politiciens se préoccupent uniquement de leurs tranches

idéologiques de la population?

Participation — Cohésion sociale grâce aux partis nationaux

Renonçons-nous au SMUT, qui oblige les partis à adopter une approche nationale et à adoucir leur rhétorique afin de maximiser leur attrait auprès du vaste centre politique, pour opter pour un système de RP qui favorisera et encouragera les partis qui prennent des positions idéologiques fortes et attirent ainsi certains segments de la population? Risquons-nous la montée de partis régionaux ou à revendication unique qui rouvrent les clivages de longue date au Canada — la langue, l'aliénation régionale — dans l'espoir d'exercer le pouvoir dans un gouvernement minoritaire?

Accessibilité et inclusion — Éviter une complexité excessive

Renonçons-nous au SMUT, où chaque circonscription du pays adhère exactement aux mêmes règles d'élection — un seul député, appui majoritaire, élu directement, même bulletin, même procédure de dépouillement —, au profit d'un système dans lequel nous verrions des circonscriptions à un seul député dans les territoires et les très grandes circonscriptions, mais à quatre députés à l'Île-du-Prince-Édouard, voire à cinq ou six députés en Nouvelle-Écosse, et où les députés seraient élus tantôt directement, tantôt à partir d'une liste, au hasard des frontières provinciales, des règles constitutionnelles ou de la géographie?

Représentation locale — Relation avec les électeurs

Devons-nous conserver notre système de SMUT, qui prévoit que les circonscriptions doivent être aussi petites que possible et maximise ainsi les occasions de contact entre l'électeur et le député? Ou devons-nous opter pour un système de RP qui, au nom de la représentation des diverses perspectives politiques, augmentera la taille des circonscriptions, qui seront désormais représentées par plusieurs personnes (plusieurs députés par circonscription, ou combinaison de représentants de la circonscription et de représentants régionaux)? L'augmentation de la taille de la circonscription entraînera-t-elle un délaissement des préoccupations locales au profit des préoccupations régionales, et une priorisation des questions urbaines sur les questions rurales?

Représentation locale — Responsabilité

Devons-nous conserver le SMUT, où nous choisissons entre quatre ou cinq candidats et évaluons

ensuite le rendement du gagnant? Ou adoptons-nous la RP, où il faudra choisir entre peut-être cinq candidats par parti, et cinq partis ou plus par bulletin? Combien de candidats pouvons-nous raisonnablement évaluer et, une fois qu'ils sont élus, comment pouvons-nous évaluer le rendement de chacun? Combien de temps sera nécessaire avant que nous décidions, comme d'autres pays à listes ouvertes, de donner aux citoyens la possibilité de simplement voter pour la liste de candidats du parti parce nous ne pouvons pas tous les connaître de toute façon? Et d'un point de vue très logistique, comment fonctionneront les débats dans la circonscription? Y aura-t-il 25 personnes sur la scène, ou assisterons-nous seulement au débat de notre parti préféré, question de pouvoir au moins classer les noms de sa liste de candidats?

Tableau A — Avantages et inconvénients du mode de scrutin par RP et du SMUT

	SMU	RP
1. Efficacité et légitimité — Volonté démocratique	Le gouvernement est choisi le soir de l'élection en fonction de la volonté exprimée par les électeurs Les représentants obtiennent entre 30 et 55 % d'appui dans leur circonscription	Le gouvernement est négocié par les partis après l'élection Les représentants sont élus à partir de listes ou reçoivent une fraction de l'appui de leur parti dans une circonscription plurinomiale
2. Participation — Cohésion sociale	Les députés représentent l'ensemble d'une circonscription, prise comme « communauté d'intérêts »	Les députés représentent les créneaux idéologiques des partisans
3. Participation — Cohésion sociale	Partis nationaux	Partis régionaux ou à créneaux idéologiques
4. Accessibilité et inclusion — Éviter la complexité	Système de vote identique dans chaque circonscription du Canada	Systèmes différents – urbain vs rural, au nord vs au sud, petites provinces vs grandes
5. Représentation locale — Relation avec les électeurs	Prévoit les plus petites circonscriptions possible pour maximiser l'interaction entre l'électeur et le représentant	Les circonscriptions sont agrandies de trois à cinq fois pour créer des circonscriptions plurinomiales
6. Représentation locale — Responsabilité	Les électeurs évaluent le candidat mis de l'avant par chaque parti	Les électeurs évaluent jusqu'à 40 candidats (cinq ou plus par parti)

Circonscriptions géographiquement vastes

Pays ou circonscription	Superficie (km²)	Population	Remarques
<i>Nunavut</i>	1 877 787	31 906	<i>Territoire</i>
<i>T.-N.-O.</i>	1 346 106	41 462	<i>Territoire</i>
<i>Abitibi—Baie James— Nunavik—Eeyou (Qc)</i>	854 754	85 475	
Ukraine	603 000		
France	551 000		
Espagne	505 000		
<i>Churchill—Keewatinook Aski (Man.)</i>	494 701	85 148	
<i>Yukon</i>	482 443	33 897	<i>Territoire</i>
Suède	449 000		
Allemagne	357 000		
<i>Desnethé—Missinippi— Churchill River (Man.)</i>	342 903	69 471	
Finlande	338 000		
<i>Skeena—Bulkley Valley (C.-B.)</i>	327 275	90 586	
Norvège	323 000		
<i>Kenora (Ont.)</i>	321 741	55 977	
Pologne	312 000		
Italie	301 000		
<i>Manicouagan (Qc)</i>	264 226	94 766	
<i>Labrador (T.-N.)</i>	294 330	26 728	<i>Circonscription autonome depuis 1988</i>
<i>Timmins-Baie James (Ont.)</i>	251 599	83 104	
Royaume-Uni	244 000		
<i>Prince George—Peace River—Northern Rockies</i>	243 276	107 382	
Pays-Bas	41 000		
Suisse	41 000		