

Rapport de la Commission du droit du Canada sur la réforme électorale

Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme électorale de la Chambre des communes
Roderick J. Wood, faculté de droit, Université de l'Alberta

Le 29 septembre 2016

A. Introduction

La Commission du droit du Canada a publié, en 2004, son rapport intitulé *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*. La Commission s'est penchée sur le système électoral actuel ainsi que sur d'autres systèmes, et a finalement recommandé l'ajout d'un élément de proportionnalité plus solide au système électoral canadien en adoptant un système de représentation proportionnelle mixte.

J'étais l'un des quatre commissaires chargés de ce rapport, et j'aimerais saisir cette occasion pour expliquer la manière dont nous avons tiré ces conclusions.

B. Le système électoral actuel pose-t-il problème?

La première étape de tout projet de réforme du droit consiste à se demander si l'état actuel du droit pose problème. À cet égard, nous avons consulté le public, des organisations locales et des experts pour déterminer si le statu quo posait problème. Nous avons conclu que le scrutin uninominal majoritaire à un tour était largement critiqué quant à la formule utilisée pour traduire les votes en sièges à l'assemblée législative.

Les critiques principales entendues à l'égard du scrutin majoritaire uninominal à un tour sont résumées ci-dessous :

- Il donne à un parti une majorité artificielle, et ce, malgré qu'il ait obtenu beaucoup moins que 50 % des votes.
- Les majorités artificielles ainsi produites peuvent entraîner un manque d'efficacité et de stabilité alors que des programmes controversés sont mis en œuvre puis renversés au moment de l'éventuelle défaite du parti.
- Il engendre souvent des partis d'opposition faibles; parfois, ils sont totalement chassés du pouvoir, et ce, même s'ils ont obtenu une part importante des votes.
- Il favorise les divisions régionales et punit les partis dont les appuis à l'échelle nationale sont plus dispersés.

- Il suscite une fausse impression que les opinions politiques de régions données sont monolithiques.
- De grandes parties du pays peuvent se retrouver avec une représentation limitée, voire nulle, dans le caucus du parti au pouvoir.
- Il ignore un grand nombre de votes. Bien des votes sont gaspillés en ce sens qu'à moins de voter pour le candidat gagnant, les électeurs n'ont aucun poids sur la composition éventuelle de la Chambre des communes. Cela décourage souvent les citoyens de voter, puisqu'ils ont l'impression que leur vote n'aura absolument aucune incidence.
- L'attention des parties pendant les élections est souvent centrée sur un petit nombre de circonscriptions incertaines, alors que les circonscriptions sûres sont ignorées.
- Ce mode de scrutin peut forcer les citoyens à voter de manière stratégique, soit à voter pour des candidats et des partis qui ne sont pas leurs premiers choix, pour éviter qu'un certain candidat obtienne la majorité dans une circonscription.
- Il contribue au caractère antagoniste hyperpartisan (on blâme l'autre camp pour tout) de la culture politique au Canada. Bien que les Canadiens apprécient la coopération et la recherche de consensus dans leurs interactions; or, notre système politique prend parfois l'apparence d'une guerre rituelle.
- Il contribue à un manque de diversité chez les représentants élus.

C. Définir les valeurs

Ayant conclu qu'il y a un problème, nous sommes passés à la prochaine étape, qui consiste à définir les valeurs démocratiques importantes que nous souhaitons voir dans notre système électoral. Nos analyses et nos consultations ont mené à l'établissement de dix critères que nous avons utilisés pour évaluer les options au scrutin majoritaire uninominal à un tour. Ces critères, assortis d'une brève description, sont présentés ci-dessous :

Représentation des partis

Le groupe parlementaire de chaque parti correspond en gros au pourcentage des voix exprimées en sa faveur.

Représentation démographique

Le système électoral représente largement les différents groupes de la société, notamment les femmes, les minorités et les peuples autochtones.

Diversité des idées

Le système électoral reflète la diversité des idées et des intérêts des citoyens.

Représentation géographique

Les électeurs élisent un représentant qui est responsable devant cette région.

Gouvernement efficace

Le gouvernement est en mesure de préparer et d'appliquer différents programmes législatifs et politiques.

Gouvernement responsable

Les électeurs sont en mesure d'identifier les décideurs pour les obliger à rendre compte de leurs décisions durant leur mandat.

Opposition efficace

Le système électoral encourage la présence d'une opposition capable d'analyser d'un œil critique les lois et de présenter une solution de rechange au gouvernement en place.

Reconnaissance des votes

Le système électoral réduit au minimum l'impression qu'un vote exprimé par un citoyen n'est pas pris en compte ou est gaspillé. Les citoyens votent avec l'assurance que leur voix est importante et qu'elle sera prise en compte et fera une différence.

Équilibre régional

Toutes les régions du pays sont représentées dans le système de gouvernance démocratique et dans ses processus de prise de décision afférents.

Prise de décision inclusive

Le système électoral favorise un système politique plus inclusif et moins contradictoire.

Je précise qu'il existe beaucoup de points communs entre les critères établis et les principes d'une réforme électorale précisés dans le mandat du Comité spécial sur la réforme électorale.

D. Évaluer les différents systèmes électoraux

Après avoir défini ces valeurs importantes, nous avons tenté d'évaluer dans quelle mesure les différents systèmes électoraux favorisaient ces valeurs. Nous avons constaté deux grandes catégories de modes de scrutin : majoritaires ou à majorité relative et proportionnels. Le scrutin uninominal majoritaire à un tour et le vote préférentiel (aussi appelé vote alternatif) en font partie. J'ai mentionné précédemment certaines des critiques à l'égard de notre système actuel de scrutin uninominal majoritaire à un tour. Le vote préférentiel est relativement simple à utiliser et à comprendre. Il permet de s'assurer que le candidat gagnant aura un appui plus large que dans un contexte de scrutin uninominal majoritaire à un tour. Il comporte par ailleurs les points forts du système actuel en ce qui concerne la représentation géographique et la responsabilité du gouvernement. Toutefois, l'une des grandes difficultés du vote préférentiel est qu'il ne règle pas adéquatement le problème de la disproportionnalité et qu'il peut même l'aggraver. En outre, il ne répond pas adéquatement à la préoccupation de faire en sorte que chaque vote compte, d'autant plus que les votes utilisés pour produire la majorité représentent le

deuxième choix des électeurs à l'égard du candidat le moins populaire. Il ne règle pas non plus adéquatement le problème de l'équilibre régional : « De vastes régions du pays demeuraient des déserts électoraux pour les grands partis » [traduction]. (Commission Jenkins)

Nous nous sommes ensuite penchés sur les systèmes de représentation proportionnelle. Le scrutin de liste de style européen, qui est un système de représentation proportionnelle, s'écarte sensiblement de nos traditions parlementaires. Le système de vote unique transférable est compliqué et le scrutin est le plus alambiqué. Il s'écarte sensiblement du principe prévoyant un seul député par circonscription et a le grand désavantage de diminuer considérablement le nombre de circonscriptions en augmentant fortement leur taille, ce qui va à l'encontre de l'objectif de représentation géographique.

En fin de compte, nous avons conclu que le système de représentation proportionnelle mixte offrait le meilleur équilibre et la meilleure perspective pour satisfaire aux dix critères établis. Il offre les avantages de la proportionnalité, tout en préservant la représentation géographique de notre système actuel. Nous avons eu l'impression que les Canadiens attachaient beaucoup d'importance à l'idée de la représentation géographique. Ils aiment beaucoup l'idée d'un député qui représente leur circonscription et qui leur rend des comptes. Nous jugions par ailleurs que le système électoral devait comporter un plus grand élément de proportionnalité.

Un examen plus poussé a révélé que le système de représentation proportionnelle mixte répondait bien aux autres critères. Il règle la question des votes gaspillés. Un autre avantage est que les électeurs sont en mesure de diviser leur vote en votant pour un candidat d'un parti dans leur circonscription et pour un parti différent à l'égard de la représentation proportionnelle. Les électeurs ne sont donc plus confrontés au dilemme de voter pour un candidat qu'ils ne souhaitent pas voir élire dans leur circonscription pour pouvoir faire élire le parti qu'ils préfèrent. Il semble aussi permettre un meilleur équilibre régional en évitant les déserts électoraux qui sont souvent le fruit d'un scrutin uninominal majoritaire à un tour.

Après avoir choisi le système de représentation proportionnelle mixte comme meilleure solution de rechange au système uninominal majoritaire à un tour, nous avons tenté de cerner et de mettre à l'épreuve les critiques exprimées à l'égard de ce système. Nous avons cerné trois grandes critiques. Tout d'abord, les détracteurs sont d'avis que le système produit plus de gouvernements minoritaires et de gouvernements de coalition, ce qui donne lieu à un manque de stabilité non souhaitable. Deuxièmement, certains font valoir que ce système scinde les députés en deux classes, ce qui n'est pas souhaitable. Enfin, on prétend que ce système peut mener à l'élection de partis extrémistes ou dissidents qui détiennent la balance du pouvoir.

Nous avons étudié chacun de ces arguments. Nous avons examiné les pays qui ont adopté un système proportionnel et avons conclu que ce système ne produisait pas de gouvernements instables. En effet, la plupart des démocraties parlementaires internationales fonctionnent avec une minorité (qu'il s'agisse d'un parti minoritaire ou faisant partie d'une coalition). L'argument selon lequel la représentation proportionnelle mixte crée deux classes de députés nous semblait aussi tiré par les cheveux. Nous avons conclu qu'il était plus probable que les députés de liste participent activement au travail lié à la circonscription et qu'ils le communiquent dans leur région. Nous avons recommandé d'octroyer aux députés de liste les mêmes droits et privilèges que les députés de circonscription. La crainte liée aux

partis dissidents et extrémistes est aussi exagérée, puisqu'on peut exercer un contrôle au moyen d'exigences relatives aux seuils.

E. Résoudre les questions techniques de deuxième ordre

Nous nous sommes ensuite penchés sur un certain nombre de questions de deuxième ordre plus techniques, mais très importantes. La méthode la plus sensée nous semblait être de choisir d'abord un modèle de base, puis de se pencher plus en détail sur les différentes questions techniques liées à ce modèle. Nous avons examiné les questions ci-après.

Listes ouvertes par opposition à listes fermées

Nous avons examiné la question des listes ouvertes par opposition aux listes fermées. Le parti politique doit-il déterminer le classement sur la liste (liste fermée) ou les électeurs devraient-ils pouvoir classer les personnes sur la liste (liste ouverte)? Cette question s'est révélée très complexe. D'un côté, nous avons reconnu que les Canadiens ne sont généralement pas enclins à soutenir des changements qui donnent à la machine des partis davantage de pouvoir. Nous nous préoccupions du fait que les élites des partis puissent être en mesure de se placer elles-mêmes en tête de liste. D'un autre côté, avec une liste fermée, il est plus facile pour les partis de s'assurer que des groupes sous-représentés, comme les femmes et les minorités, sont portés au pouvoir. Il y a donc un compromis à faire entre la responsabilité et la diversité. De plus, les listes ouvertes donnent lieu à des scrutins plus complexes et peuvent entraîner une concurrence à l'intérieur des partis. En fin de compte, nous avons privilégié un compromis (la « méthode souple » de la Commission Jenkins) qui donnerait aux électeurs le choix entre appuyer la liste de parti ou appuyer un candidat figurant sur la liste.

Capacité de se présenter simultanément sur les deux listes

Nous avons recommandé l'absence de restrictions relativement à la double inclusion des candidats.

Exigences relatives aux seuils

Nous avons recommandé l'absence de seuil juridique régissant l'accès à des sièges de liste (compensatoires). Un parti ne devrait toutefois être éligible à des sièges de liste provinciaux que s'il présente des candidats dans au moins un tiers des circonscriptions de la province concernée.

Nombre de sièges de liste

Nous avons conclu qu'un tiers serait suffisant, bien que le nombre serait plus grand pour les plus petites provinces.

Sièges vacants

Nous avons recommandé que les sièges vacants du groupe des députés de circonscription soient pourvus en recourant à des élections partielles, tandis que les sièges vacants du groupe des députés de liste le soient par le prochain candidat ayant obtenu le meilleur classement sur la liste de son parti dans la province ou le territoire visé.

F. Mise en œuvre

Enfin, nous nous sommes penchés sur la question de la mise en œuvre. Notre rapport a été présenté avant le renvoi relatif à la réforme du Sénat à la Cour suprême du Canada. Nous avons recommandé la mise en place d'un processus de consultation publique qui soit largement représentatif, qui bénéficie de ressources adéquates et qui envisage la tenue d'un référendum.

G. Autres observations

Plus d'une décennie s'est écoulée depuis la publication du rapport de la Commission du droit du Canada. J'ai eu, depuis, les réflexions supplémentaires suivantes sur la réforme électorale :

- Dans les systèmes majoritaires ou à majorité relative, comme le système uninominal majoritaire à un tour ou le système de vote préférentiel, l'inquiétude entourant les limites électorales et le découpage arbitraire des circonscriptions qui menace l'intégrité du système électoral s'intensifie. Cette inquiétude est bien moindre dans un système électoral fondé sur une représentation proportionnelle.
- La difficulté liée à la tenue d'un référendum est la propension au rejet puisque de nombreux citoyens ne comprendront pas le système proposé. Or, un changement ne doit pas toujours être précédé d'un référendum. Une autre option serait de mettre en œuvre le nouveau système électoral (après une vaste consultation publique concernant le nouveau modèle) et, après un certain temps, de tenir un référendum sur le maintien du nouveau système ou le retour à l'ancien système. Les citoyens auraient ainsi l'occasion de se familiariser avec le nouveau système et de faire un choix plus éclairé.
- L'octroi du droit de vote aux femmes et aux Premières Nations a représenté un changement bien plus important à notre système électoral. Or, jamais on n'a laissé entendre qu'un référendum aurait dû précéder la mise en œuvre de ce changement.