

## **Réforme électorale au Canada : Comment la représentation proportionnelle permettrait de décentraliser le pouvoir et de renforcer le Parlement**

Maxwell A. Cameron, directeur,  
Centre for the Study of Democratic Institutions  
Université de la Colombie-Britannique  
Vancouver (C.-B.)

27 septembre 2016

Dans le débat sur la réforme électorale, une question centrale a été largement négligée : quelles seraient les répercussions d'une modification du système électorale sur la séparation des pouvoirs enchâssée dans la constitution canadienne? Pour exposer brièvement la question, notre système de Westminster a une tendance inhérente à concentrer les pouvoirs (dans le cabinet du premier ministre) en raison de la fusion partielle, dans les faits, des fonctions législative et exécutive. Le scrutin électorale « majoritaire uninominal à un tour » (SMUT) accentue les majorités législatives, donnant lieu à ce que l'éminent politologue Peter Russell (2008) appelle [traduction] « des gouvernements faussement majoritaires », ce qui permet au ministère et au cabinet du premier ministre d'exercer un pouvoir exécutif déséquilibré.

En revanche, l'adoption d'un système électorale plus proportionnel pourrait renforcer les fonctions du corps législatif, car elle exigerait une plus grande négociation entre les parties présentes au Parlement et assurerait une plus grande pluralité de voix au gouvernement. En effet, la nécessité de coopérer dans la formation des gouvernements et l'exécution des pouvoirs politiques et législatifs amènerait les parties à travailler ensemble. Les systèmes parlementaires sont fondés sur une dépendance mutuelle : le pouvoir est exercé grâce à la coopération des différents organes du gouvernement (Stepan et Skach, 1993, p. 3). Toutefois, lorsqu'un parti a la majorité absolue, les contraintes sur le pouvoir exécutif sont moins nombreuses, ce qui peut mener progressivement à une forme de présidentialisation.

Bien que l'on dise souvent qu'il n'existe aucune séparation des pouvoirs dans le système de Westminster, cette affirmation est exagérée. Il est plus exact de dire que les organes législatif et exécutif du gouvernement ne sont pas séparément [traduction] *élus* (voir Cameron, 2013, p. 173-177). L'élection séparée des organes législatif et exécutif dans les systèmes présidentiels donne lieu à des freins et contrepoids. Ces freins et contrepoids sont plus faibles dans le système parlementaire, mais ne sont aucunement absents, compte tenu du nombre croissant d'agents indépendants du Parlement. Ce qui caractérise le système de Westminster, c'est la souveraineté du Parlement : la fonction exécutive est choisie par le Parlement et affectée à celui-ci. D'où l'importance cruciale de la convention de confiance : seul le chef d'un parti qui jouit de la confiance de la Chambre des communes peut exercer le pouvoir exécutif. Pour occuper ce poste, il faut exercer un contrôle sur les députés d'arrière-ban; si aucun parti ne possède une majorité de sièges, il faut obtenir la confiance de l'opposition.

La nécessité d'obtenir la confiance de la Chambre des communes incite fortement les chefs à imposer la discipline de parti. Cette discipline peut présenter d'importants atouts, mais peut également donner lieu à des abus. Si les chefs de parti considèrent que même les votes de routine sur les lois ordinaires sont des questions de confiance, les députés peuvent être amenés à agir comme des pions du pouvoir exécutif. Ce problème n'apparaît pas dans le système présidentiel, où la durée des fonctions des membres du congrès ne dépend pas du sort du président (puisque'ils sont élus séparément pour des périodes déterminées). La discipline de parti transfère la fonction de délibération du Parlement au cabinet du premier ministre et à son personnel. Elle transforme le Parlement en collège électoral survalorisé et en vitrine de rivalités partisans. En même temps, l'attention des médias sur les chefs de parti et l'aspect théâtral des périodes de questions accentuent la personnalisation de la politique, ce qui rend la plupart des travaux du Parlement invisibles. Les partis eux-mêmes deviennent des instruments de relations publiques pour les candidats. Une fois élus, les députés ont rarement l'occasion de voter selon leur conscience ou de présenter des projets de loi et de lancer des débats. Le désir d'obtenir un poste au Cabinet renforce la discipline de parti et donne plus de pouvoirs aux chefs de parti.

En quoi l'adoption de la représentation proportionnelle modifierait-elle ce système politique? Faisons abstraction, l'espace d'un instant, des nombreuses différences parmi les diverses formes de représentation proportionnelle (mode de scrutin à vote unique transférable, système mixte proportionnel, etc., voir à cet égard l'excellente étude de Moscrop, 2016). Un effet en résulterait, presque inévitablement : [traduction] « les gouvernements faussement majoritaires » seraient plus rares et seraient souvent remplacés par des coalitions ou des gouvernements minoritaires. Cela poserait-il problème? Comme Peter Russell (cité dans Dias et coll., 2016, p. 6), je crois que cela revitaliserait en fait la démocratie canadienne. Les chefs de parti seraient alors contraints d'apprendre à travailler ensemble. En effet, le constat qu'ils doivent coopérer entre les élections aurait pour effet de réduire la concurrence entre les partis. Leur penchant à faire constamment campagne et à exploiter les points de clivage diminuerait (Kingsley, cité dans Dias et coll., 2016, p. 5). Les élections cesseraient d'être des conflits de vie ou de mort pour les tiers partis. Les stratégies pour entraîner la chute permanente des adversaires deviendraient moins intéressantes et même contre-productives. Un parti ayant remporté le quart des votes pourrait s'attendre à une mesure d'influence correspondante dans le Parlement. Ainsi, au lieu de consacrer tous leurs efforts à ébranler le gouvernement, les petits partis pourraient exercer leur influence de manière à montrer leur capacité à obtenir des résultats. L'élaboration des politiques donnerait lieu à moins de démêlés entre les élections (Carmichael 2015), et des points de consensus pourraient être établis, ce qui permettrait aux partis de travailler ensemble pour atteindre des objectifs à plus long terme (voir Lijphart, 2012, sur les mérites d'une [traduction] « démocratie du consensus »).

Bien sûr, il est fortement improbable qu'un changement du système électoral entraîne, du jour au lendemain, une transformation aussi radicale. Le système électoral n'est que l'un des nombreux aspects de la conception de nos institutions. D'autres forces en présence favorisent l'approche du [traduction] « tout au vainqueur » et la concentration du pouvoir politique. En outre, il est fortement improbable qu'un changement du système électoral entraîne la disparition soudaine des caractéristiques plus positives de notre système actuel. Une approche raisonnable pour extrapoler les effets probables du changement d'un des volets du système politique consiste à examiner la façon dont il interagit avec l'ensemble du système.

En ce qui concerne la préservation de la séparation des pouvoirs, une réforme électorale semblerait plutôt avantageuse. La séparation des pouvoirs suppose une différenciation des fonctions : le pouvoir législatif conçoit la loi; le pouvoir judiciaire interprète et applique la loi dans des cas concrets, et le pouvoir exécutif commande l'appareil administratif gouvernemental. En restituant au pouvoir législatif l'initiative législative et la fonction de délibération, la représentation proportionnelle aiderait à clarifier le rôle des

parlementaires et à renforcer leur fonction de responsabilisation. Alison Loat (2011, p. 23-29, ainsi que Loat et MacMillan, 2014) a constaté que les parlementaires avaient des difficultés à expliquer leur description de poste et qu'ils citaient rarement la législature comme fonction essentielle. La séparation des pouvoirs serait renforcée en rendant le processus législatif plus transparent et en mettant davantage en lumière la négociation qui entoure les décisions stratégiques au sein du gouvernement (ce qui est rare dans les systèmes de Westminster). Les menaces pour l'indépendance du pouvoir judiciaire découlant de la concentration des pouvoirs dans le cabinet du premier ministre seraient également atténuées.

La réforme électorale permettrait de lutter contre certaines idées fausses qui ont évidemment tendance à régner dans le système actuel. Dans l'esprit du public, une énorme confusion règne quant à la façon dont les gouvernements se forment au Canada. Les campagnes électorales se jouent comme si les électeurs choisissaient le premier ministre, ce qui amène certaines personnes à penser qu'il y a des gagnants et des perdants dans nos élections, et que le vainqueur (celui qui remporte la majorité des voix) est celui qui constitue le gouvernement. Pour que les Canadiens comprennent mieux notre ordre constitutionnel, nous devons le voir à l'œuvre. Aussi, il y a plus de chances que cela se produise sous des gouvernements minoritaires.

Beaucoup de politologues se sont d'abord montrés très sceptiques face à la promesse de faire des élections de 2015 les [traduction] « dernières à utiliser le SMUT » (Puri, 2015). La raison était évidente : le gouvernement libéral avait remporté la majorité dans le cadre de ce scrutin, et peu de gouvernements avaient auparavant modifié des règles électorales qui les favorisaient. Si le Parti libéral avait remporté un gouvernement minoritaire dans lequel le Nouveau Parti démocratique (NPD) ou le Parti Vert était à la charnière des partis, la logique aurait été plus évidente. Une modification du système électoral aurait alors suscité la ferveur du NDP et du Parti Vert et les aurait peut-être poussés à apporter leur crédit et leur confiance. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai démontré les avantages d'un gouvernement minoritaire avant la tenue de la dernière élection (Cameron, 2015).

Le scepticisme des politologues s'est accentué lorsque le gouvernement s'est montré disposé à créer un comité dans lequel il jouirait d'une majorité absolue. Cela semblait quelque peu hypocrite, puisque ce comité aurait été le reflet même de la disproportion qu'il aspirait à contrer, mais suggérait surtout que le gouvernement libéral se réserverait le pouvoir décisionnel. Cependant, la décision subséquente de choisir les membres du comité de réforme électorale en proportion du vote populaire plutôt qu'en fonction de la répartition des sièges dans la Chambre des communes a été une étape majeure pour remporter la confiance des autres partis et du public. Cette décision a révélé que le gouvernement souhaitait réellement adopter des réformes pouvant entraîner un appui généralisé. En effet, le gouvernement libéral agissait comme si le système électoral était déjà plus proportionnel et comme s'il cherchait à obtenir la coopération de ses adversaires. Il anticipait la façon dont le Parlement travaillerait dans le cadre de la représentation proportionnelle. La coopération des partis au sein de ce comité composé de représentants de tous les partis a ouvert la voie à la mobilisation et à la participation du public. Lors des audiences, des séances de discussion ouverte et des consultations, le processus de réforme a permis d'avoir un aperçu de ce à quoi pourrait ressembler un Parlement plus délibératif.

Toutefois, même avant qu'une proposition concrète ne soit présentée, les détracteurs du processus de réforme électorale ont insisté sur le fait qu'un référendum serait nécessaire, estimant que les consultations menées par le comité composé de représentants de tous les partis étaient inadéquates. L'idée d'un référendum n'est ni sans précédent ni sans mérite, mais ce n'est pas non plus une obligation constitutionnelle. Tout d'abord, les référendums ne sont pas prévus dans la constitution canadienne. Ensuite, la *Loi électorale du Canada* est une loi ordinaire et non une loi constitutionnelle. À ce titre, elle peut être modifiée de manière unilatérale sans modification constitutionnelle (le SMUT n'est d'ailleurs

pas mentionné dans la Constitution), même si, à la lumière du *Renvoi concernant le Sénat de 2014*, les tribunaux pourraient conclure qu'il est nécessaire de modifier la Constitution (Dawood, 2016). La Commission du droit du Canada (2004, p. xvii, 78) recommande d'adopter le SMUT [traduction] « sans procéder par voie d'amendement constitutionnel. » Il serait certes fort imprudent d'aller de l'avant en l'absence de légitimité conférée au moins tacitement par une approbation publique générale.

Néanmoins, le Parlement a l'entière prérogative de modifier le système électoral en suivant les procédures législatives ordinaires. De plus, les référendums sont des mécanismes qui visent à contourner les représentants élus et à faire participer directement le public aux prises de décision en fonction de choix binaires. Les partisans de la réforme flairent là un piège, à juste titre : le parti pris pour le statu quo, inhérent à tout référendum, serait exacerbé dans le cas de la réforme électorale, ce qui nécessite d'abandonner des concepts familiers et bien compris (voire très connus) pour emprunter des voies inexplorées dont la compréhension fait appel à beaucoup de connaissances et d'imagination.

La réforme électorale ne porte pas seulement sur notre façon de voter; elle porte aussi sur la façon dont nous sommes gouvernés. Dans un ouvrage extraordinaire intitulé *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government in Canada*, Peter Aucoin, Mark D. Jarvis et Lori Turnbull (2011, p. 1) déclarent : [traduction] « le système de gouvernement parlementaire canadien fait face à un problème fondamental qui ébranle la démocratie canadienne. Le premier ministre exerce un trop grand pouvoir sur les activités de la Chambre des communes ». Ce diagnostic éloquent amène les auteurs à invoquer l'érosion de la séparation des pouvoirs. Depuis Montesquieu, on considère que l'érosion de la séparation des pouvoirs entraîne un abus de pouvoir. Nul n'est plus directement touché par ce problème que les membres du Parlement, qui perdent l'occasion de [traduction] « remplir de manière adéquate leurs responsabilités parlementaires » (Aucoin, Jarvis et Turnbull, 2011, p. 4). C'est pourquoi la solution devrait elle-même venir du Parlement : les membres du Parlement sont directement touchés par le déclin de la Chambre des communes en faveur du cabinet du premier ministre. Aucoin, Jarvis et Turnbull n'attribuent certainement pas l'érosion de la démocratie canadienne au système électoral. Toutefois, ils font remarquer que, dans certains cas, le SMUT peut compromettre la légitimité démocratique des résultats électoraux, en particulier lorsqu'une minorité d'électeurs élisent un gouvernement majoritaire, c'est-à-dire lorsqu'il crée des [traduction] « gouvernements faussement majoritaires » (Aucoin, Jarvis et Turnbull, 2011, p. 160-163).

Les préoccupations concernant l'état de la démocratie canadienne, comme celles exprimées par Aucoin, Jarvis et Turnbull (2011), par Loat et MacMillan (2014) et par beaucoup d'autres, ont porté la réforme électorale à l'ordre du jour. L'engagement de mettre fin au SMUT a été adopté dans l'ouvrage *Réflexions et propositions : une réforme démocratique au Canada* (Asselin, 2014), et intégré dans la plateforme fédérale des élections de 2015 : [traduction] « Changer ensemble ». Comme ce gouvernement a été élu avec une autre [traduction] « majorité fausse », il faut se demander si le scepticisme des politologues est bien-fondé et si le Parti libéral montrera une fois de plus que les partis qui préconisent le changement lorsqu'ils sont dans l'opposition finissent par défendre le système qui les avantage lorsqu'ils entrent au pouvoir, ou si, ayant promis un changement, le gouvernement peut montrer qu'il est capable de gouverner de manière plus coopérative et de remplir la promesse faite aux électeurs, c'est-à-dire adopter un système électoral qui aiderait à rétablir un équilibre dans la constitution et à éviter les abus de pouvoir qui rendent cette réforme urgente.

*Recommandation* : faire des élections de 2015 les dernières à utiliser le SMUT et adopter un système de représentation proportionnelle pour mettre fin aux gouvernements faussement majoritaires.

## Notices bibliographiques

Asselin, Robert, *Réflexions et propositions : une réforme démocratique au Canada*, 2014.

Aucoin, Peter, Mark D. Jarvis et Lori Turnbull, *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government*, Toronto, Emond Montgomery Publications, 2011.

Cameron, Maxwell A., Megan Dias, Spencer McKay, David Moscrop, *Electoral Reform Discussion Paper*, Vancouver, Centre for the Study of Democratic Institutions, Université de la Colombie-Britannique, 23 mai 2016. Voir : <http://www.democracy.arts.ubc.ca/2016/06/14/electoral-reform/>

Cameron, Maxwell A., *Trust and Confidence: Post-Election Cooperation in Parliament*, Centre for the Study of Democratic Institutions, octobre 2015. Extrait du site <http://www.democracy.arts.ubc.ca/2015/10/06/post-election-cooperation/>

Cameron, Maxwell A., *Strong Constitutions: Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers*, New York, Oxford University Press, 2013.

Carmichael, Kelly, « Trudeau Must Turf First-Past-The-Post System Once And For All », *National Observer*, 23 décembre 2015. <http://www.nationalobserver.com/2015/12/23/opinion/trudeau-must-turf-first-past-post-system-once-and-all>

Dawood, Yasmin, « Is a Constitutional Amendment Required for Electoral Reform? », *Options politiques*, 27 juin 2016. <http://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/juin-2016/is-a-constitutional-amendment-required-for-electoral-reform/>

Dias, Megan, Spencer McKay et David Moscrop, « Electoral Reform in Canada », *Rapporteur's Report on Roundtable on Electoral Reform*, 27 juin 2016, Vancouver, Centre for the Study of Democratic Institutions, Université de la Colombie-Britannique, 31 août 2016.

Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, Gouvernement du Canada, 2004. Extrait du site : <http://publications.gc.ca/collections/Collection/J31-61-2004F.pdf>

Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy (deuxième édition)*, Yale University Press, 2012.

Loat, Alison, « Député fédéral, poste sans mode d'emploi », *Revue parlementaire canadienne*, printemps 2011, p. 23-29.

Loat, Alison et Michael MacMillan, *Tragedy in the Commons*, Toronto, Random House, 2014. Moscrop,

David, « Un système électoral pour tous », Institut Broadbent, 2016.

Puri, Bella, « Trudeau Unlikely to Change Voting System Say Political Scientists », *CBC News*, 21 octobre 2015. <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/trudeau-proportional-representation-voting-system-1.3280995>

Russell, Peter H., *Two Cheers for Minority Government: The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, Emond Montgomery Publications Limited, 2008.

Stepan, Alfred et Cindy Skach, « Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism », *World Politics*, vol. 46, octobre 1993, p. 1–22.