

RÉFLEXIONS SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE

Octobre 2016

B. Thomas Hall, ancien greffier à la procédure de la Chambre des communes

SOMMAIRE

La partie A fait valoir que certaines réformes électorales nécessitent fort probablement une révision constitutionnelle en vertu de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ce qui veut dire qu'au moins sept provinces et la moitié de la population canadienne devra y consentir.

La partie B distingue deux types de représentation et fait valoir la non-nécessité d'un référendum lorsque la réforme électorale n'a aucune incidence sur notre notion actuelle de représentation.

La partie C présente un mode de scrutin (vote supplémentaire) qui, en matière de réforme électorale, est souvent marginalisé. Les avantages et les inconvénients d'un tel système y sont brièvement exposés.

A. LA RÉFORME ÉLECTORALE EXIGERAIT-ELLE UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE?

Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* mentionne que trois des provinces de ce qui était, à l'époque, l'Amérique du Nord britannique, voulaient être « institués[es] en fédération. [...] sous la couronne du Royaume-Uni [...] avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Comment est-ce qu'une « constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » – et les dispositions de la *Loi* de 1867 – peut-elle nous éclairer sur le type de système électoral que doit adopter le Canada? Afin d'y répondre, il convient de dresser une liste des principes ou caractéristiques du modèle de Westminster (1867). Bien qu'elle ne soit pas exhaustive, elle présente les caractéristiques le plus souvent soulevées, probablement par des termes différents, lorsqu'il est question du modèle britannique.

1. Sous ce modèle coexistent un chef d'État et un chef du gouvernement.
2. Les fonctions de chef d'État relèvent d'un monarque héréditaire, le souverain. (*Monarchie*)
3. À l'exception de certains pouvoirs discrétionnaires, le souverain exerce le pouvoir exécutif seulement sur l'avis d'un ou de plusieurs ministres ou membres du Conseil des ministres, plus communément appelés « le gouvernement ». (*Gouvernement par l'exécutif*)*

4. Un organe législatif ou Parlement est composé du souverain, du Sénat et de la Chambre des communes. (*Bicaméralisme*)
5. **La Chambre basse du Parlement est composée de députés élus directement pour représenter les circonscriptions du pays.** (*Démocratie parlementaire*)
6. Le Sénat ou la Chambre haute du Parlement est composé de membres nommés par le souverain.
7. Le Parlement est l'organe législateur suprême, dans le sens qu'il jouit du droit absolu d'adopter ou d'abolir toute loi que nul ne peut renverser ou écarter. (*Souveraineté du Parlement*)**
8. Le souverain doit obtenir l'autorisation du Parlement pour l'imposition de taxes ou de droits et l'engagement de fonds publics. (*Suprématie financière du Parlement*)
9. Les projets de loi visant à imposer une taxe ou un droit et à engager des fonds publics doivent émaner de la Chambre basse du Parlement. (*Suprématie financière de la Chambre basse*)
10. Le ministère, ou gouvernement, est composé du chef de gouvernement et plusieurs autres ministres, nommés par le souverain, principalement parmi les élus de la Chambre basse du Parlement. (*Fusion des pouvoirs exécutif et législatif*)
11. Le souverain désigne un chef de gouvernement, la personne capable d'obtenir l'appui – anciennement, « la confiance » – de la majorité des membres de la Chambre basse du Parlement. (*Responsabilité ministérielle individuelle*)*
12. Les membres de la Chambre basse sont divisés en au moins deux partis parlementaires; l'un appuie le gouvernement et l'autre s'y oppose et cherche à le remplacer. (*Gouvernement de parti*)

* Les caractéristiques 3 et 11 sont les deux composantes de la responsabilité ministérielle.

** La caractéristique 7 a été remplacée au Canada par la suprématie de la Constitution : voir le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le présent rapport s'intéresse essentiellement à la caractéristique 5 (énoncée en caractères gras). Avant la rédaction de la *Charte*, qui a permis d'obtenir le droit de voter et de se porter candidats à la Chambre des communes (article 3 de la *Loi constitutionnelle de 1982*), le partage des provinces en circonscriptions électorales, chacune représentée au Parlement par au moins un

député, a servi d'assise à la démocratie parlementaire (voir l'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Chaque communauté géographique était représentée au Parlement.

La Chambre des communes n'était pas uniquement composée de citoyens provenant des régions les plus riches ou les plus urbanisées. Au contraire, toutes les communautés, tant urbaines que rurales, étaient couvertes par les circonscriptions géographiques de la province. Tel était le fondement même de la représentation démocratique. À cette époque, le droit de vote n'était, évidemment, pas accordé à tous les citoyens; les femmes, entre autres, n'avaient en fait ni le droit de voter ni le droit de se porter candidates. Néanmoins, la représentation parlementaire s'étendait à la grandeur du pays. Par conséquent, je soutiens que la représentation par circonscription électorale constitue une caractéristique fondamentale d'un organe législatif, telle la Chambre des communes.

La décision de la Cour suprême du Canada, en 2014, sur le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* prévoit les déclarations suivantes (mes observations apparaissent entre crochets, à la fin de chaque paragraphe) :

[1] « Le Sénat est une des institutions politiques fondamentales du Canada. »
[J'ajouterais que la Chambre des communes l'est également.]

[14] « Les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont cherché à adapter le modèle de gouvernement britannique à un nouveau pays, pour doter celui-ci d'une "constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni" : préambule. Ils souhaitaient ainsi préserver la structure parlementaire britannique constituée d'une chambre législative basse où siègent des représentants élus, d'une chambre législative haute formée de membres de l'élite nommés par la Couronne, et de la Couronne en tant que chef de l'État. » [Non souligné dans l'original. Que des « représentants élus » siègent à la Chambre des communes, c'est d'en reconnaître la caractéristique fondamentale, voire essentielle.]

[48] « [...] Aucun des ordres de gouvernement, agissant seul, ne peut modifier les nature et rôle fondamentaux des institutions créées par la Constitution. Toutefois, ces institutions peuvent être maintenues et même changées jusqu'à un certain point en vertu des art. 44 et 45, à condition que leur nature et leur rôle fondamentaux demeurent intacts. » [Le fait que ses députés soient élus est, sans équivoque, une caractéristique fondamentale de la Chambre des communes. Le fait qu'ils le soient pour représenter les circonscriptions électorales de chaque province est, à mon avis, une caractéristique tout aussi fondamentale de la Chambre des communes, comme le montrent l'article 40 et le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*.]

[75] « [...] Les changements qui mettent en cause les intérêts des provinces relatifs au Sénat en tant qu'institution faisant partie intégrante du système fédéral ne peuvent être apportés qu'en application de la procédure normale de modification. » [Chacun des articles 37, 40, 41, 51, 51A et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est formel sur la composition de la Chambre des communes qui repose sur la représentation provinciale.]

Bien que le mode de scrutin actuel (majoritaire uninominal à un tour) ne soit pas enchâssé dans la *Loi constitutionnelle*, je ferai remarquer que le système de représentation par circonscriptions électorales l'est. Même si l'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est aujourd'hui caduc, il montre le type de système de représentation qu'était censée adopter la nouvelle Chambre des communes du Canada, conformément au préambule de la *Loi*.

Je pense que ce serait mal interpréter l'article 40 que de conclure que le Parlement a le pouvoir d'abolir les circonscriptions électorales. Il serait, en effet, plus juste de dire que le Parlement était autorisé à en modifier la forme et la taille. Si le Parlement venait à abroger la notion de représentation par circonscriptions et les partis choisissaient des candidats qui se sont présentés à l'échelle provinciale, les provinces ne verraient-elles pas un intérêt dans cette modification? Autrement dit, à l'époque de la Confédération, les provinces pionnières n'avaient-elles pas envisagé que la nouvelle Chambre des communes serait à l'image de la Chambre des communes du Royaume-Uni dont les députés sont élus par la population des circonscriptions électorales (un système de représentation adopté également par chacune des provinces pionnières)?

En conclusion, une caractéristique fondamentale de la Chambre des communes est incontestable : elle est le siège des élus du peuple (du pays tout entier). J'ajouterais que ces représentants doivent être élus par la population des comtés ou circonscriptions de chaque province. Malheureusement, la plupart des politologues et avocats de droit constitutionnel canadiens ne possèdent pas les connaissances nécessaires de l'histoire de notre Parlement et celle de son équivalent britannique leur permettant de comprendre que la représentation par circonscriptions électorales n'est pas qu'une commodité du hasard, mais bien une caractéristique fondamentale de la Chambre des communes.

Ainsi, certaines formes de représentation proportionnelle ou quasi proportionnelle, notamment une représentation proportionnelle mixte (RPM), en seraient, par exemple, exclues. En fait, dans un système électoral à RPM, certains candidats sont élus dans le but d'atteindre le nombre de membres nécessaires pour assurer au parti une répartition satisfaisante des sièges et non dans le but de représenter les circonscriptions. (Ceci est regrettable, car personnellement la RPM me plaît bien.)

Il existerait un autre obstacle constitutionnel à l'adoption de certains systèmes électoraux. La *Charte canadienne des droits et libertés* prescrit que « tout citoyen canadien a le droit [...] [d']être candidat à l'élection » [élections législatives fédérales ou provinciales]. Une telle disposition impliquerait-elle qu'un système électoral ne peut pas réserver quelques sièges à la Chambre des communes pour des membres de certains partis politiques, comme l'exigerait un système de RP?

B. NOTIONS DE REPRÉSENTATION ET RÉFÉRENDUMS

La notion de représentation, que je qualifierais de « classique », remonte aux origines mêmes de l'inclusion de la Chambre des communes dans le Parlement anglais. À cette époque, les chevaliers des comtés et les bourgeois dans les arrondissements étaient tenus d'élire deux des leurs pour siéger au Parlement et représenter leurs « *communes* » (terme utilisé alors en Angleterre) ou

circonscriptions, le terme utilisé de nos jours. D'où le type de représentation parlementaire enchâssé dans notre Constitution (voir la partie A) : le membre de la Chambre des communes est élu pour représenter sa circonscription électorale et doit porter le titre de « député de (nom de la circonscription) ».

Aujourd'hui, la notion de représentation, en soi, semble avoir évolué dans l'esprit d'un bon nombre de citoyens. Ces derniers veulent, désormais, voir siéger à la Chambre des communes un député appartenant au parti dont les positions politiques reflètent fidèlement les leurs. Voilà une notion de représentation, très différente de la notion classique, qui vient piquer la curiosité de certains, bien qu'ils veuillent toujours voir siéger un député rattaché à leur circonscription.

Il est erroné de dire que le système électoral actuel « fausse » les résultats du scrutin. C'est un peu comme dire que les pions d'un échiquier déjouent les règles du jeu. Bien qu'en présence d'une même planche, les règles peuvent modifier d'un jeu à un autre. De la même façon, le mode de scrutin actuel demande aux électeurs d'élire un représentant pour leur circonscription. Or, certains voudront peut-être exprimer leur vote pour un parti et, surtout, pour l'un de ses candidats, même si cette personne ne représente pas leur circonscription. Il s'agit là d'un tout autre jeu. En fait, les partisans de la RP useront de toutes sortes de rhétoriques dans le but de convaincre les membres du Comité spécial de l'imperfection du système électoral actuel : il y a, soi-disant, « gaspillage » de votes et « distorsion » de résultats. (Curieusement, une décision de la Cour suprême relative à l'article 3 de la *Charte* avait précisé que les votes ne sont jamais perdus.)

Dès lors, quel système de représentation conviendrait-il d'adopter pour la Chambre des communes du Canada? Serait-ce la notion classique de représentation par circonscription, la notion de représentation basée sur les partis, ou une combinaison des deux? Malgré la rhétorique voulant que les trois notions de représentation soient désormais inadéquates et dépassées, leur pertinence demeure indéniable.

Puisque la notion de représentation reste fondamentale aux systèmes électoraux, je soutiens que toute réforme du mode de scrutin qui conserve la notion actuelle de représentation n'exige ni référendum ni assemblée de citoyens à des fins de légitimation. Seule une réforme électorale qui en modifie le modèle devrait, à mon avis, être approuvée par les électeurs. La raison en est qu'une modification apportée à la notion de représentation sur laquelle repose le système électoral aura inévitablement une incidence sur le fonctionnement de la Chambre des communes et tout particulièrement sur la constitution des gouvernements. Une telle modification radicale ne peut être facilement abolie, d'où la nécessité de consulter les électeurs. La réforme électorale adoptée par la Nouvelle-Zélande, tout comme les réformes proposées en Colombie-Britannique, en Ontario et au Nouveau-Brunswick, ont découlé d'une modification apportée à la notion de représentation. Le système de vote alternatif, ou vote préférentiel, adopté, il y a plusieurs années, par deux provinces de l'Ouest, n'avait eu aucune incidence sur la notion de représentation. Puisqu'alors, aucun recours au référendum n'était nécessaire, les modifications à la notion de représentation ont pu être facilement abrogées. Tout système électoral, qui repose, en tout ou en partie, sur une notion de

représentation différente, nécessite, à mon avis, une révision constitutionnelle en vertu de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

C. NOUVEAU MODE DE SCRUTIN : LE VOTE SUPPLÉMENTAIRE

Au-delà des accusations infondées en matière de gaspillage et de distorsion de votes, il convient d'admettre que le système majoritaire uninominal (SMU) actuel connaît toujours une lacune élémentaire : il ne fonctionne pas bien aussitôt que trois partis majoritaires ou plus présentent des candidats. En fait, les candidats peuvent être élus, peu importe si le nombre de votes obtenus ne représente pas la majorité des voix. Gagner une majorité de sièges sans obtenir une majorité de votes est, à mon avis, antidémocratique. J'estime (voir les parties A et B) que de remédier à cette lacune n'exigerait aucune révision constitutionnelle faisant appel au consentement des provinces et ne nécessiterait ni référendum ni assemblée de citoyens à des fins de légitimation.

Il existe un mode de scrutin sur lequel le Comité spécial devrait, à mon avis, se pencher. Il est facile à mettre en place, à s'en débarrasser ultérieurement et n'exige ni révision constitutionnelle ni référendum. Il s'appuie, par ailleurs, sur la notion actuelle de représentation; en d'autres termes, il ne donne pas lieu à une représentation proportionnelle des partis politiques à la Chambre des communes.

Plutôt que de classer dans l'ordre de préférence les candidats dont le nom figure sur le bulletin, seuls deux choix de vote s'offriraient aux électeurs. Le bulletin de vote serait présenté sous la forme suivante :

Candidat(e)	Parti	1^{er} tour	2^e tour
Sharon SMITH	Rouge		
John JONES	Bleu		
Pierre DESROCHES	Orange		X
Alice DUPONT-SMITH	Vert	X	
Abel Kosinoff	Violet		

La première colonne permettrait aux électeurs d'indiquer, s'ils le désirent, leur choix pour le premier tour. La deuxième colonne servirait à indiquer leur choix pour le deuxième tour, s'il y a lieu. Jusque-là, cette version du vote préférentiel n'a rien d'inhabituel, à ceci près que seuls deux choix s'offrent aux électeurs. Il convient de noter qu'un bulletin de vote n'est pas annulé si l'électeur décide de s'exprimer uniquement à l'un des deux tours de vote. (Lorsqu'un électeur s'abstient de voter lors du premier tour, il est question de vote « blanc », un vote que certains électeurs souhaiteraient bien exprimer.)

Lors du dépouillement des bulletins, un candidat qui récolte 50 % plus 1 des votes au premier tour remporte l'élection – tout comme pour le SMU. Cependant, s'il obtient moins de 50 % plus 1 des voix, et ce nonobstant la majorité des voix, les votes de deuxième tour doivent être comptabilisés. En d'autres termes, un deuxième tour de scrutin, effectué automatiquement et

instantanément, permet d'éliminer tous les candidats, à l'exception des deux candidats les mieux classés au premier tour. (Remarque : ce ratio peut être modifié pour conserver les trois candidats en tête.)

Vient ensuite le moment de procéder au dépouillement des votes de deuxième choix en faveur d'un candidat défait au premier tour. Lors du deuxième tour de scrutin, tout vote pour un candidat, qui n'est pas l'un des deux candidats les mieux classés, est rejeté. Si le vote de deuxième choix est exprimé pour l'un des deux candidats finalistes, le scrutin sera, alors, ajouté aux voix récoltées au premier tour par le candidat en question. Les votes du deuxième tour de scrutin sont donc tous recueillis pour être ensuite rejetés (lorsque le candidat est défait au premier tour) ou comptabilisés pour l'un des deux candidats en tête. Lorsque les votes du deuxième tour de scrutin auront été partagés, le candidat ayant récolté le plus de votes (premier et deuxième tour de scrutin combiné), parmi les deux finalistes du premier tour, est proclamé gagnant.

Dans l'éventualité d'un nombre de votes ex aequo au premier tour, il convient de procéder de la même manière que lorsqu'aucun des deux candidats en tête ne reçoit la majorité des votes exprimés au premier tour. En cas d'égalité de voix recueillies au premier et au deuxième tour par les deux candidats les mieux classés, la seule manière de briser cette égalité serait donc de proclamer élu le candidat qui aura récolté le plus de voix au premier tour. L'un des avantages que présente cette manière de procéder est la plus grande importance qu'accorderont désormais les électeurs à leur premier choix. Bien que rare, si l'égalité des voix persiste au deuxième tour, il faudra alors concevoir un autre système de départage (comme c'est le cas actuellement).

L'avantage du mode de scrutin à deux tours, en comparaison avec le mode de scrutin préférentiel habituel, est qu'un gagnant ne peut être élu sur la base des choix alternatifs d'électeurs qui votent pour des candidats n'ayant recueilli que très peu de voix. Autrement dit, le gagnant ne pourra pas obtenir la majorité grâce aux votes des électeurs qui soutiennent le Bloc Pot. Étant donné que tous les candidats, à l'exception des deux candidats en tête du premier tour, seront défaits, le gagnant pourra obtenir les votes du deuxième tour de scrutin des électeurs ayant soutenu les candidats éliminés de la course. Un candidat en tête de course ne sera pas contraint de courtiser un parti mineur excentrique pour recueillir les votes de ses partisans. En effet, ce système incitera, plutôt, les candidats à être ouverts à l'égard des candidats majoritaires et à tenter de rallier les adhérents d'autres candidats majoritaires.

Le vote supplémentaire est un mode de scrutin qui toutefois ne garantit pas aux électeurs, ayant soutenu un candidat défait au premier tour, la comptabilisation de leur deuxième choix sur le bulletin. En fait, ils peuvent avoir donné leur voix à un candidat qui se trouve ne pas être l'un des deux candidats les mieux classés. Les électeurs devront, dès lors, se fier aux sondages menés auprès de l'électorat et suivre la couverture médiatique des élections pour connaître l'identité des deux candidats en tête des votes.