

COMMENTAIRES SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE
POUR LES ÉLECTIONS FÉDÉRALES AU CANADA

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

David Nash

Professeur émérite

Département de sciences biologiques, Université de l'Alberta

Septembre 2016

INTRODUCTION

Avant de vous présenter l'essentiel de mes réflexions, j'aimerais souligner une omission flagrante de la liste des cinq principes que la ministre vous a fournie et qui vous a été proposée pour servir de base à vos travaux. De toute évidence, dans une démocratie, le principe premier qui doit être utilisé comme guide est l'« équité envers les électeurs ». Puisque cette liste a été, si je comprends bien, établie à partir des principes qui semblent orienter notre actuel mode de scrutin (qui, de toute évidence, est injuste envers les électeurs en ce sens qu'il produit des parlements qui ne représentent pas équitablement les tendances en matière de participation électorale), on peut facilement comprendre pourquoi les personnes qui ont compilé cette liste ont omis cette idée des plus importantes.

Je ne souhaite pas m'engager dans un débat sur les mérites de la représentation proportionnelle. Cet enjeu est tellement évident que je laisse l'assertion, formulée par Guy Giorno, répondre à toutes les questions à son sujet, soit que cela revient à se demander si le Parlement, et le système qui l'a créé, est la propriété de la population du Canada ou s'il existe pour le bien des partis politiques et des politiciens. M. Giorno, éminent conservateur et ex-chef de cabinet de l'ancien premier ministre Harper, opte fermement pour la première option : il conclut que ces entités sociales sont, ou devraient être, conçues pour servir la population canadienne plutôt que pour le bien des politiciens. En outre, il conclut qu'un système électoral de représentation proportionnelle efficace devrait servir la population du Canada, alors que tous les systèmes qui n'assurent pas la représentation proportionnelle (y compris le cas présent) servent d'abord et avant tout l'establishment politique. Je suis d'accord avec lui.

Je ne connais pas de version texte de la thèse de M. Giorno, mais elle est clairement présentée dans le lien Internet suivant : <https://www.youtube.com/watch?v=o5PtXrjdYTQ&feature=youtu.be>.

J'ai, du mieux que je l'ai pu (et avec le temps dont je disposais), regardé la plupart des émissions diffusées sur votre comité spécial et je n'ai entendu aucune présentation qui m'ait convaincu du bien-fondé d'une autre solution que l'instauration d'un système de représentation proportionnelle. Je ne crois avoir rien d'autre à ajouter au débat. Les présentations contenant des arguments contraires reposent, à mon avis, sur la tradition plutôt que sur la logique, sur des intérêts politiques personnels (même si la personne qui les a faites semblait n'être qu'un mandataire politique) ou, dans un cas ou deux, sur une réflexion déformée, voire embrouillée.

Dans le présent exposé, j'aimerais discuter de deux questions distinctes : l'une d'elles est la nécessité de tenir un référendum avant d'instaurer un nouveau système. J'approfondirai cette question un peu plus loin. Mais tout d'abord, j'aimerais attirer votre attention sur un élément relativement futile qui, à mon avis, pourrait néanmoins résoudre une énigme liée à la représentation urbaine par opposition à la représentation rurale au Canada. L'idée m'en est venue alors que je rédigeais un mémoire plus large sur la réforme électorale. C'est une idée qui fonctionne mieux avec la représentation proportionnelle mixte (RPM). Je ferai également état d'un autre point, connexe, qui, une fois encore, pourrait paraître futile, à propos du système de RPM, s'il était instauré.

LA STRUCTURE DES ZONES ÉLECTORALES

En bref, dans l'actuel mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour, chaque circonscription élit, indépendamment, un député; or, en raison de la situation géographique ou de la densité démographique de nombreuses régions rurales, de petits électors ont été créés dans des circonscriptions rurales, pour répondre dans une certaine mesure et de façon raisonnable à leur situation géographique particulière. Non sans raison, les populations rurales chérissent cette dichotomie. Toutefois, étant un citoyen, je sais personnellement que cette situation irrite au plus haut point mes concitoyens vivant en milieu urbain.

C'est un autre aspect de notre système actuel qui déforme la relation entre le résultat des élections et l'opinion politique des électeurs.

Plusieurs propositions ont été formulées dernièrement et séparent ces domaines ruraux et urbains en utilisant des mécanismes électoraux quelque peu différents dans chaque cas. L'un d'eux a été élaboré par Représentation équitable au Canada, organisme dont je suis un membre actif et dont j'appuie l'orientation générale de tout cœur. Toutefois, je crois que sa proposition n'est pas une bonne approche, car elle accepte, et pourrait dans les faits figer, la disparité de la représentation entre les régions urbaines et rurales.

Ma proposition repose sur le fait que, dans tout système proportionnel, il faut créer des zones électorales plurinominales où la proportionnalité est bien établie. Pour bien aborder la proportionnalité, chacune de ces zones doit élire cinq députés ou, à mon avis, de préférence un plus grand nombre. Je propose (tout en respectant les contraintes constitutionnelles qui nous obligent à conserver des distinctions administratives entre les provinces) que tout nouveau système soit conçu de manière à avoir des zones électorales composées d'un électorat de taille semblable, chacune élisant le même nombre de députés. Pour des raisons pratiques, on pourrait s'éloigner de l'égalité de la taille, mais il est difficile de comprendre comment des différences importantes pourraient s'avérer être impératives, particulièrement dans une seule province. Bien entendu, s'il y a un écart considérable dans la taille des zones, le nombre de députés qui y sont élus devrait être adapté proportionnellement, lorsque la Constitution le permet.

La création de zones électorales de taille égale nécessiterait l'intégration des actuelles circonscriptions rurales et urbaines des régions urbaines situées à proximité dans les mêmes zones. Le facteur déterminant serait l'obligation d'assurer l'égalité de toutes les zones. Les régions rurales de certaines provinces, et peut-être toutes, n'auraient peut-être pas suffisamment d'électeurs pour constituer une zone de la bonne taille, surtout si elles sont géographiquement contiguës.

Si le système est véritablement proportionnel, alors les électeurs en milieu rural devraient être bien représentés à la suite de cette opération. Toutefois, dans les zones où la partie rurale justifie un député local parce que le territoire est vaste et que la densité démographique est faible, cet élément pourrait être garanti par la RPM en créant une ou plusieurs circonscriptions comprenant un nombre d'électeurs relativement moins élevé dans les zones électorales.

L'attribution de postes de députés « complémentaires » (cette expression sera décrite davantage plus loin) réduirait la disparité entre la représentation rurale et urbaine créée par les circonscriptions rurales sous-peuplées. Puisqu'elles comporteraient moins d'électeurs, elles contribueraient moins aux décisions complémentaires en général. Parce qu'elles auraient vraisemblablement déjà élu un député local dont l'affinité politique serait probablement le reflet de tout écart important (selon le cas) par rapport à la norme dans la zone, cela respecterait certainement le quota de députés nécessaire pour les persuader dans la zone de façon globale. Cette façon de faire n'abolirait pas l'écart entre les électeurs en milieu rural et urbain, mais elle l'amenuiserait. Parallèlement, cette proposition ferait en sorte que la population rurale demeure une partie intégrante d'un seul système électoral, assujetti, par exemple, à des protocoles de redistribution semblables partout au pays.

Il est moins certain que mon plan fonctionnerait pour le scrutin à vote unique transférable (VUT), qui risquerait de diluer les électeurs en milieu rural à un point tel qu'aucun député ayant une affinité spéciale pour les régions rurales ne serait élu dans une zone. Le VUT abandonne la division de la zone en circonscriptions, pour élire tous les députés généraux. En fait, il s'agit d'un exemple spécial du problème général que pose le VUT, en ce sens qu'il n'établit aucun cadre de responsabilité des députés en dessous du niveau de la zone électoral (qui, en vertu de ce système, porterait probablement le nom de « circonscription plurinomiale »). On peut avancer le même argument à propos des systèmes à scrutin de

liste, où la proportionnalité est déterminée par la population de la zone (voire de la province) qui vote *en masse* et qui pourrait étouffer la voix des électeurs en milieu rural.

LE NOM DES DÉPUTÉS « COMPLÉMENTAIRES »

Mon deuxième commentaire porte sur le nom des députés complémentaires nécessaires à la RPM : je présume que les zones porteraient un nom. Supposons que la zone dont nous discutons porte le nom d'« Utopie »! Les députés complémentaires devraient être décrits, par exemple, comme suit : « France L'Espérance, députée générale de l'Utopie ». Il reviendrait aux députés généraux de discuter avec les personnes et les groupes pertinents de la manière de mettre à exécution ce qu'on décrit actuellement comme le « travail de la circonscription ». Le fait de leur conférer un titre qui sous-entend leurs responsabilités géographiques devrait aider à dissiper l'impression qu'ils seraient des pique-assiette.

Il y aurait vraisemblablement autant de travail des circonscriptions à faire dans une zone mais, selon le système de RPM, la zone ne disposerait que d'une fraction de l'ancien nombre de députés de la circonscription pour le faire (je n'ai pas entendu d'argument solide pour l'augmentation considérable du nombre global de députés). Les députés généraux devraient combler les hiatus de manière variable selon chacun d'eux, les députés des circonscriptions ainsi que les caractéristiques sociales, géographiques et politiques de la zone.

LA QUESTION D'UN RÉFÉRENDUM

Enfin, je reviens à la question d'un référendum. L'essentiel de la thèse de M. Giorno repose sur le fait que le système électoral, de même que le Parlement, est la propriété de la population canadienne. Pour le moment, nous avons un système électoral qui ne représente pas les tendances réelles de l'opinion au Canada. Et cela n'est pas dû au fait que les Canadiennes et les Canadiens ont mal exprimé leurs préférences, mais bien parce que le système électoral, puisqu'il n'est pas proportionnel, ne leur permet pas de le faire de manière non équivoque, que ce soit le jour des élections ou au quotidien, par l'entremise de leurs représentants au Parlement. Actuellement, nous avons la chance d'avoir un gouvernement qui a entrepris de changer le système pour que « chaque vote compte » et de le faire à temps pour les prochaines élections. Cela ne pourra se produire que si nous adoptons un système proportionnel.

Le gouvernement, qui a été élu en vertu de l'ancien système défectueux, est obligé d'atteindre l'objectif qu'il a promis de remplir. Je ne crois que ce processus nécessite la tenue d'un référendum, ce qui n'a jamais été sous-entendu dans la plateforme électorale du gouvernement, cela n'est apparemment pas nécessaire du point de vue constitutionnel et un tel référendum n'est pas visé par l'actuel cadre juridique sur la tenue d'un référendum fédéral. Quel que soit le cas, nous n'avons probablement pas assez de temps pour organiser un référendum avant d'instaurer un nouveau système électoral conformément au calendrier promis par le gouvernement.

S'il faut en venir à un accord plus solide au sein du Comité, ce dernier pourrait recommander la tenue d'un référendum après la mise en œuvre et l'utilisation du nouveau système. De cette manière, on garantirait que le pays ne sera pas prisonnier d'un aspect intéressé du nouveau système. Parallèlement, l'échec d'un référendum ultérieur devrait s'accompagner du renouvellement automatique du mandat du Comité spécial dans le but de proposer un nouveau système plus acceptable. Cette solution comporte toutefois un risque, puisqu'elle pourrait inciter les opposants au nouveau système à perturber les travaux de la Chambre pour prouver les défauts du système.

Cela dit, le problème que vous examinez, à titre de comité, a trait aux droits des minorités. Comme M. Giorno le souligne, en ce qui concerne les opinions politiques, tous les Canadiens et Canadiennes font partie, le plus souvent, d'une minorité parmi tant d'autres. Peu importe à quel point la population est

informée, un référendum ne constitue pas véritablement une bonne façon de régler une question touchant les droits des minorités. Le fait de laisser les mauvais traitements infligés aux minorités, dans ce cas-ci en leur refusant le droit à une représentation équitable, jusqu'à ce qu'une majorité donne son approbation, est une approche moralement douteuse.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Le Comité devrait, en plus des cinq principes soumis à son examen par la ministre Maryam Monsef, tenir compte du principe primordial selon lequel le système électoral devrait être équitable pour les électeurs, en s'assurant que la Chambre des communes est représentative des tendances de l'opinion exprimée par tous les électeurs.
1. Je soutiens, au nom de la logique et selon les délibérations du Comité à ce jour, qu'il n'y a aucune solution de rechange à l'INSTALLATION DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE dans le système électoral canadien.
2. Je recommande qu'aucun nouveau système comportant des pratiques électorales distinctes pour les régions rurales et urbaines NE SOIT PRIS EN COMPTE.
3. Dans l'idéal, je propose que chaque ZONE électorale plurinomiale, où la proportionnalité est bien établie, renferme un nombre d'électeurs semblable et élise le même nombre de députés. Pour ce faire, il faudrait que LES RÉGIONS RURALES ET LES RÉGIONS URBAINES soient présentes dans un bon nombre, sinon la totalité, des ZONES.
4. Étant donné qu'il se peut que le VUT (et les systèmes de représentation proportionnelle à scrutin de listes ouvertes) ne mène à l'élection D'AUCUN DÉPUTÉ D'UNE RÉGION RURALE DANS UNE ZONE URBAINE OU RURALE, je recommande que la RPM soit adoptée comme système.
5. Dans les zones électorales de la RPM, ON DEVRAIT TOLÉRER certains écarts entre la taille des CIRCONSCRIPTIONS, s'il est véritablement nécessaire d'assurer la représentation adéquate des collectivités rurales.
6. Je suis d'avis que les députés « complémentaires », comme on les appelle souvent, dans un système de RPM devraient porter le nom de DÉPUTÉS GÉNÉRAUX DE LA ZONE où ils sont élus, ce qui indiquerait ainsi qu'ils constituent une partie intégrante du système parlementaire au lieu d'être un ajout après coup.
7. Je n'accepte pas le fait qu'un RÉFÉRENDUM EST UN BON MÉCANISME POUR ACCORDER DES DROITS AUX MINORITÉS.
8. Toutefois, SI UN ACCORD PEUT ÊTRE CONCLU UNIQUEMENT avec la tenue d'un référendum, ce référendum devrait avoir lieu après l'utilisation du nouveau système.
9. Un tel référendum offrirait une PROTECTION contre toute mesure législative comportant des OBJECTIFS CLAIREMENT ANTIDÉMOCRATIQUES, comme le scrutin préférentiel dans des circonscriptions uninominales.