

Pour inaugurer notre propre pré de Runnymede

Un autre point de vue sur la réforme électorale au Canada

Mark Henschel – le 7 octobre 2016

Résumé

La réforme électorale a ultimement pour but d’instaurer une égalité entre les électeurs qui reflète notre droit en vertu de la *Charte*. Hausser la qualité et l’importance de la participation des électeurs au processus électoral fera en sorte que l’on puisse compter sur des représentants mieux informés et dûment habilités au Parlement et dans chaque assemblée législative. La réforme électorale doit aussi aider à éliminer le déséquilibre des pouvoirs provoqué par les déficiences du système existant et qui favorise les intérêts de certaines élites – au détriment des citoyens et du bien public. Le système actuel ne parvient pas à assurer une communication adéquate entre les citoyens et l’État, et il se caractérise par des députés sans grands moyens qui se révèlent incapables, individuellement et collectivement, d’exercer un contrôle adéquat à l’égard des tendances centripètes du pouvoir. Bref, nous avons besoin d’une *Magna Carta électorale*.

Nous devons viser à inaugurer notre propre « pré de Runnymede » virtuel pour réaliser ce projet.

— • — • —

L’élan en vue d’une réforme électorale est en grande partie attribuable à l’idée d’une représentation proportionnelle, et à ses partisans. En l’absence de passionnés comme Représentation équitable au Canada et À l’action, nous ne serions pas à ce tournant, et vous n’auriez pas passé votre été à travailler dans le cadre de ce comité et (on peut l’espérer) à lire ce mémoire. Cela dit, même si ces militants méritent toute notre gratitude pour leur détermination constante à « *maintenir la frousse*¹ », la représentation proportionnelle n’est pas vraiment le point central à l’étude. La disproportionnalité *n’est pas* le véritable problème, et la représentation proportionnelle n’est pas non plus la solution. De fait, le concept de représentation proportionnelle a maintenant fait son temps.

Après tout, peu importe la façon d’envisager la chose, la représentation proportionnelle est *uniquement* associée aux partis, ce qui signifie que cela nous entraîne, directement et indirectement, dans la mauvaise direction. La représentation proportionnelle suppose que, simplement parce que la plupart des gens votent en fonction d’un parti, nos élections doivent être centrées sur les partis et que leur mode de fonctionnement doit reposer sur ces derniers, ce qui revient, sur le plan institutionnel, à exclure tout vote reposant véritablement sur le candidat. Outre le fait que cela constitue un changement radical par rapport à notre démocratie

* Pour reprendre une image employée par le lieutenant général Nathan Bedford Forrest durant la guerre civile américaine [TRADUCTION].

représentative fondée sur le modèle de Westminster, il s'agit d'une philosophie qui contribue à affaiblir encore plus le mandat déjà restreint des députés, ce qui a comme effet de priver davantage les électeurs de leurs droits.

Paradoxalement, les arguments populaires en faveur de la représentation proportionnelle reposent sur une sorte de culte à la circonscription uninominale – la cause même de l'impuissance tant des députés que des électeurs – et ne tiennent pas compte du véritable rôle de la représentation. Celle-ci a comme rôle central de transmettre de façon fidèle et complète les voix des citoyens de droit au sein de la chambre où se déroulent les débats et où se prennent les décisions qui comptent pour nous tous – notre Chambre des communes. Or, en raison du concept de représentation proportionnelle, la discussion sur la représentation s'est muée en un débat sur la disponibilité des députés pour servir les commettants de leur circonscription. Il s'agit certes d'un rôle important, mais *ce n'est pas* l'objet premier de la représentation, et ce n'est pas non plus la raison essentielle qui amène les membres d'une démocratie à voter. Nous n'avons pas à voter pour des ombudsmans.

De plus, cette obsession pour la représentation proportionnelle fait oublier que celle-ci englobe deux grandes familles de systèmes – la RPM et le VUT – qui reposent sur des prémisses tellement différentes qu'il est franchement incroyable de constater que la plupart des partisans de la représentation proportionnelle seraient aussi satisfaits de l'une que de l'autre et que ces différences profondes leur semblent sans importance. Selon moi, cet aveuglement volontaire mine la crédibilité de leur message et la validité de leur cause. Après tout, nous ne pouvons avoir qu'*un seul* système électoral, et le détail de son fonctionnement – sans même parler des prémisses, des valeurs et des principes qui en forment l'assise – revêt de l'importance... et même une grande importance.

Bref, si l'objectif essentiel de la réforme ne consiste pas à assurer une concordance entre le nombre de sièges d'un parti et la proportion du vote populaire que ce parti obtient, quel est-il donc? Cette question comporte trois aspects clés.

En premier lieu, l'une des exigences de la *Charte* a trait à l'*égalité*, avec son nécessaire pendant, l'*inclusivité* – autrement dit, une *représentation véritable*. La *Charte* indique clairement que (dans la mesure du possible avec un modèle de représentation) chaque électeur doit avoir un représentant pour lequel il a voté, et que tous les représentants doivent siéger au sein de nos assemblées en vertu de mandats venant d'un nombre égal d'électeurs. L'égalité des voix des citoyens aux termes de la *Charte* doit aussi se refléter au niveau des députés à la Chambre: ceux-ci doivent jouir de cette même égalité que prévoit la *Charte*. Et même si cette dernière précise comment *doivent* se dérouler les élections, c'est à nous qu'il appartient de choisir un système électoral approprié et *suffisant*.

On ne saurait trop insister sur le caractère nécessaire d'une représentation égale et inclusive dans nos parlements. Cette égalité et cette inclusivité sont les moyens les

plus puissants dont on dispose pour corriger les inégalités économiques et sociales systémiques ainsi que pour instaurer une société reposant sur une égalité durable. Indéniablement, si nous avons un représentant légitime qui siège à la Chambre, il sera beaucoup plus difficile pour une élite de faire adopter des mesures législatives qui lui procurent des avantages au détriment de tous les autres. Il s'agit d'un point central.

De façon plus évidente, la démocratie fait intervenir à la fois la prise de décisions à la majorité et la tenue d'un débat *préalable* : idéalement, il y a d'abord une discussion, *puis* la prise d'une décision. Si les élections réglaient tous les débats, on élirait un «*règle-ment*» et non un «*parle-ment*». Il est tout bonnement impossible de justifier que l'on exclue couramment jusqu'à la moitié de nos voix. Cet aspect est abordé dans notre charte.

En deuxième lieu, il faut prendre en compte les aspects *informationnels* du vote. Si les élections constituent notre principale occasion de nous faire entendre, il faut conclure qu'il existe actuellement une *incapacité de communiquer*. Un simple trait sur les bulletins de vote ne nous laisse que bien peu de moyens d'exprimer notre volonté électorale et politique, de faire valoir nos arguments, de clamer «*Je suis là!*». Également, les méthodes servant à transmuier cette volonté exprimée de façon lacunaire en une équipe de députés dans chaque parlement n'ont d'autre effet que d'exclure une grande partie de nos voix. Toutes les élections fondées sur un SMUT aboutissent à un ensemble de députés nantis de mandats inadéquats – attribués habituellement par la moitié seulement des électeurs –, et qui n'ont qu'une vague idée de ce que les électeurs avaient à dire... ou de ce qu'ils auraient pu dire.

Le deuxième objectif de la réforme électorale doit dès lors consister à offrir aux électeurs un vocabulaire électoral suffisant pour qu'ils puissent s'exprimer *clairement* – afin de pouvoir fournir des données de qualité qui soient intégrées dans le système –, et pour que cette information soit ensuite transmise de façon fidèle et inclusive à nos parlements par des représentants bien informés et qui ont des mandats bien fondés. [Je précise que j'utilise le mot *représentants*, et non partis : à partir du moment où l'on *attend* d'un député qu'il s'exprime librement et qu'il puisse voter librement, et également qu'il puisse présenter à l'occasion un projet de loi d'initiative privée, il faut que notre système électoral confie aux députés des mandats *personnels* émanant des électeurs, sans que l'on s'arrête à des considérations relatives aux partis, afin que ces députés puissent mener leurs activités de façon légitime. C'est une question de simple bon sens.]

En troisième lieu, parce qu'elle donne lieu à l'élection de députés qui manquent de poids et qui sont dénués de pouvoirs concrets et suffisants, le SMUT a provoqué un important vide de pouvoir, vide qui a naturellement été comblé par les partis. L'histoire récente nous montre les résultats inévitables de la tendance centripète qui entraîne une concentration du pouvoir au niveau du centre supérieur – la direction du parti et le CPM. Cette situation est la conséquence directe du dysfonctionnement de

notre système électoral. Si l'on ne fait aucune distinction entre une réforme qui habilite les partis en raison de calculs définis en fonction de ces derniers et une réforme qui habilite les électeurs et les députés dans le but d'établir un contrôle fonctionnel à l'égard des tendances centripètes du pouvoir, cela signifie que l'on ne réalise pas la véritable ampleur des problèmes existants. Si la réforme électorale que nous mettrons en œuvre ne ressemble pas à une version canadienne de la *Magna Carta* 2.0, nous aurons manqué à tous nos devoirs envers les Canadiens – ce qui serait impardonnable, car, chose assez incroyable, le premier ministre actuel a déclaré être en faveur d'un tel rééquilibre du pouvoir (les barons auraient bien aimé avoir autant de chance en 1215!).

Que conclure de tout cela? En fait, cela clarifie sensiblement les choses. De fait, la proposition d'un système de scrutin préférentiel avec des circonscriptions plurinominales est à peu près impossible à contester.

Conformité à la *Charte*

Il va de soi que notre système électoral doit être conforme à la *Charte*, et ce, d'une façon très particulière. À ce propos, je salue l'expertise de l'actuelle juge en chef de la Cour suprême du Canada ainsi que l'opinion qu'elle a exprimée (Saskatchewan, 1991). En démocratie représentative, l'égalité des citoyens requiert la *parité* du pouvoir électoral et un *partage égal du pouvoir législatif*. La seule façon de parvenir à une telle égalité est d'adopter un système électoral avec un VUT, ce qui donnera des équipes de députés directement élus, avec des mandats personnels valides et égaux, conformément aux décomptes et aux seuils prévus par le système. Aucun autre système électoral ne fait la même chose, et je dis bien *aucun*. Les systèmes comportant différents niveaux, dont le fonctionnement repose sur les partis et qui créent des subdivisions (catégories) artificielles entre députés, ne méritent pas qu'on s'y arrête.

Premier objectif prioritaire – Produire et recueillir des données de qualité

Dans une circonscription uninominale, un vote pour un candidat est inextricablement lié à un vote pour son parti. Prenons un bulletin rempli dans un SMUT. Il n'y a aucun moyen de savoir, à partir de ce bulletin, si l'électeur a tenu le moins compte du candidat lorsqu'il a indiqué son choix. Sa volonté électorale – le *point* qu'il veut faire valoir – s'éteint dans l'urne. Ce flou rend le pouvoir du député équivoque. En effet, tout système électoral qui comporte des circonscriptions uninominales entraîne l'élection de députés dont le mandat manque de substance. Il n'est donc pas étonnant que les électeurs déclarent faire leur choix en fonction du parti: il n'y a vraiment pas d'autre message qu'ils peuvent transmettre sur leur bulletin de vote. Ils ne disposent d'aucun moyen de s'exprimer de façon utile à propos des candidats.

On ne réglera pas ce problème en passant d'un scrutin à vote unique à un scrutin préférentiel. Si l'on examine de nouveau le bulletin, le candidat et le parti sont encore liés. Le problème tient aux circonscriptions uninominales.

Au contraire, dans les circonscriptions plurinominales, les électeurs peuvent se tourner vers des candidats plus variés, appartenant au même parti ou à d'autres partis. Grâce à cette diversité inhérente à l'intérieur des partis, combinée aux différences entre partis, les électeurs peuvent s'exprimer plus pleinement au moyen de leurs bulletins de vote et faire un choix plus précis. En outre, un bulletin avec VUT permet à tous les électeurs – qu'ils aient ou non une allégeance politique – de « trianguler » leur message grâce à leurs choix. Pensons à un « compas électoral », où la diversité naturelle à l'intérieur d'un parti est exprimée sous forme de points correspondant à des candidats particuliers, que l'électeur peut choisir et classer sur son bulletin de vote (voir la figure 1).

L'éventail de critères que les électeurs peuvent utiliser, et qu'ils vont utiliser, pour faire leur choix est élargi, car il en vient à inclure de nombreuses caractéristiques des candidats : l'expérience, le jugement (ce que l'on présumera peut-être d'après le choix du parti), la pensée critique, la connaissance du milieu local, le sexe, la diversité, etc. Les électeurs auront toute liberté de classer les candidats selon les critères de leur choix. S'il est important pour un électeur d'avoir un député dont le bureau est à deux pas de chez lui, il peut classer les candidats en fonction de cette condition, ou selon n'importe quelle autre combinaison de critères, ce qui est *laissé à son entière discrétion*. Cela a comme effet d'habiliter fortement les électeurs et de grandement éclairer les députés.

Réduire le plus possible les pertes de données

À partir du moment où l'on recueille un ensemble de données de grande qualité (les votes sur les bulletins), il doit exister des mécanismes pour traduire fidèlement ces votes en sièges de manière à préserver l'intention électorale exprimée et l'égalité relative. Le VUT est conçu afin de permettre l'élection d'autant de premiers choix que possible, de tenir compte des choix subséquents selon les circonstances, et de procéder à des transferts par élimination seulement en dernier recours, de façon à refléter très fidèlement le message transmis par les électeurs.

Information rime avec pouvoir

Le contexte plurinominal associé au VUT, de par sa nature même, vient renforcer l'habilitation des députés. Les électeurs qui n'ont pas voté pour un député donné auront tout de même fait élire d'autres candidats. Du coup, les députés ne seront plus prisonniers du mythe voulant qu'un député puisse, et doive, représenter l'ensemble des électeurs, non seulement ceux qui ont voté pour lui, mais aussi ceux qui ne l'ont pas fait. Ce mythe paralyse inutilement nos députés à la Chambre.

Dans un contexte plurinominal, le député n'est pas rattaché à la *circonscription*, mais bien aux *électeurs qui l'ont élu*. La relation entre les électeurs et les députés est ainsi beaucoup mieux définie, et elle comporte des liens *directs* plus étroits sur le plan de la responsabilité et de la responsabilisation. Les députés seront élus en fonction de leurs

démarches personnelles auprès de leur électorat durant les élections, après quoi il leur incombera, une fois élus, de passer de la parole aux actes. Et puisque presque tous les électeurs compteront un député pour qui ils ont voté, cela maximisera la responsabilisation globale.

Si l'on a recours au VUT, les mandats des députés correspondront à une proportion bien supérieure à 50 %, et ils seront égaux. Cette égalité découle du calcul relatif au double transfert des voix qui est propre au VUT. La validité du mandat des députés augmente en proportion de la taille de la circonscription, conformément au calcul du seuil (équation de Droop). Le VUT habilite les électeurs afin qu'ils puissent en retour habiliter leurs députés en leur donnant un mandat personnel à la fois solide et égal, et l'on *attendra* des députés qu'ils passent du discours électoral aux actes parlementaires sans subir de contrainte. (Voir le graphique des mandats dans le contexte d'un VUT.)

Dans des circonscriptions plurinominales où les électeurs peuvent choisir entre candidats d'un même parti en sus de ceux des autres partis, chaque bulletin rempli reflétera les préférences à l'égard de candidats donnés. Du fait que les votes ont trait à des candidats en particulier plutôt qu'à des partis, les candidats élus reçoivent forcément un mandat personnel à titre de représentants de leurs commettants. Les députés sont habilités en tant qu'individus, et ils sont donc aussi habilités par rapport à leur parti.

Également ce sont les électeurs qui détermineront ultimement la portée et la nature de la diversité au sein du caucus de chaque parti de par leur choix parmi les candidats. Les caucus refléteront ce que les électeurs ont aimé – et ce qu'ils n'ont pas aimé – dans les programmes électoraux des partis. Les électeurs contribueront de façon plus tangible à orienter les choix des partis au Parlement. Si des partis ont l'occasion de coopérer et de dégager des consensus pour servir l'intérêt commun, ce sera parce que les électeurs ont choisi des députés, tous partis confondus, qui représentent davantage ces consensus. Un point crucial est que les électeurs pourront aussi jouer un rôle direct dans la détermination du bassin de candidats pouvant être nommés au Cabinet.

Émancipation

Ce programme d'habilitation des électeurs et des députés aura comme résultat d'accroître leur autonomie et de les affranchir des vicissitudes de nos institutions électorales existantes. Les électeurs pourront clairement faire entendre leur voix lors des débats et des décisions qui importent – au Parlement –, et les députés auront un mandat dont la clarté et la légitimité leur imposeront de faire preuve de responsabilité envers leurs commettants, tout en renforçant leur position à l'intérieur de leur parti ainsi qu'à la Chambre.

Cette habilitation est le complément de ce que la noblesse a accompli en Angleterre il y a 800 ans. Si, à l'époque, les barons ont fait plier l'échine au roi Jean, la réforme électorale actuelle permettra aux députés de se tenir bien droits. La mise en place du

bon système électoral, doté des capacités qui sont requises de nos jours, sera l'équivalent moderne de cette réalisation – **une version canadienne de la Magna Carta 2.0.**

— • — • —

Observations additionnelles

Intérêt personnel

Je demanderais instamment aux députés d'agir dans leur intérêt personnel, puisqu'il coïncide avec celui des électeurs.

Perfection

On a déclaré qu'il n'y a pas de « système parfait ». C'est vrai, mais cet avertissement n'a d'autre but que de nous mettre en condition pour que nous acceptions les propositions inadéquates de ceux qui le lancent.

En revanche, il pourrait être vraiment utile de se pencher sur de possibles **résultats parfaits**. Après tout, comment pouvons-nous déterminer quel système imparfait est acceptable, ou même meilleur, si nous n'avons pas de point de référence pour porter un jugement... bref, s'il n'y a pas de point central sur la cible?

Selon moi, un « résultat parfait » à envisager serait une élection où chaque électeur a appuyé un candidat donné et où chaque candidat a un mandat conféré dans une proportion de 100 % par les électeurs; dans un pays comptant 30 millions d'électeurs, chaque député représenterait 100 000 citoyens qui ont voté pour lui. La prise en compte des compromis qu'impose la réalité dans un tel contexte peut nous orienter en vue de trouver la solution la mieux adaptée.

Mise en garde au sujet des listes « ouvertes »

On nous dit que les listes « ouvertes » permettent aux électeurs de faire un choix en fonction des candidats. Le fait est toutefois que l'efficacité des listes ouvertes est généralement remise en question à cause d'autres aspects conceptuels. À titre d'exemple, la conception de la Commission du droit présente trois défauts de ce genre : d'abord, **le parti décide de l'ordre des candidats** sur les listes, de sorte que les votes pour des candidats donnés ne constituent pas le principal facteur déterminant; ensuite, l'option de **vote pour le parti** confirme cet ordre des candidats par le parti; et la **double candidature** revient à détourner le choix des électeurs pour un candidat lorsque ce candidat est élu au niveau local... et devient du coup le député de quelqu'un d'autre.

Bref, les listes « ouvertes » ne sont pas toutes équivalentes. D'ailleurs, une liste ouverte qui confère aux électeurs le genre de pouvoir correspondant au boniment que l'on nous sert porte un autre nom : cela s'appelle le **panachage**. En réalité, les partisans des listes ouvertes nous proposent essentiellement un produit bidon. *Caveat emptor.*

En passant, la double candidature – c'est-à-dire des candidats qui se présentent dans deux circonscriptions – va à l'encontre des dispositions de la *Loi sur le Parlement du Canada*; il est tout à fait clair que ces dispositions existent pour de bonnes raisons.

À propos des circonscriptions uninominales et de la représentation « locale »

Même si tous les paramètres de mesure importants – notamment le fait de pouvoir faire entendre sa voix à la Chambre – montrent que la représentation sera *meilleure* avec des circonscriptions plurinominales, on nous demande encore – et avec beaucoup d'insistance – d'examiner des propositions qui reposent toujours sur les circonscriptions uninominales. Un argument invoqué est que nous avons besoin de circonscriptions uninominales pour assurer une représentation « locale », que l'on redéfinit comme étant le rôle que remplit le député à l'intérieur de sa circonscription pour « servir » ses commettants.

Il y a donc lieu d'énumérer les manières dont le service « local » sera amélioré grâce à de multiples députés, même dans les circonscriptions de grande taille : **premièrement**, si les électeurs peuvent communiquer leurs points de vue de façon productive grâce au processus électoral – du fait que leur vote contribuera à faire élire des députés qui incarnent leurs aspirations et les valeurs qui leur paraissent importantes –, il deviendra beaucoup moins nécessaire pour ces électeurs de faire des démarches, car les députés auront déjà assimilé les opinions de ces derniers, opinions qui feront partie intégrante de leur mandat; **deuxièmement**, s'il devait y avoir une question qui requiert des démarches, le commettant pourra compter sur une écoute attentive – de la part du député pour qui il a voté; **troisièmement**, s'il faut obtenir un service bien particulier, le commettant pourra choisir entre plusieurs députés, l'un d'eux pouvant être plus à même de l'aider; **quatrièmement**, s'il y a une question importante que le commettant souhaite voir porter à l'attention du Parlement, il pourra légitimement s'adresser à l'ensemble de l'« équipe » de sa circonscription.

Une dernière observation au sujet de la proportionnalité

Il va sans dire que, si chaque électeur a un député pour lequel il a voté, les partis auront eux aussi droit à un traitement équitable. Un système conforme à la *Charte* et qui assure une représentation égale et inclusive aura – ne serait-ce qu'accessoirement – un caractère raisonnablement « proportionnel ».

http://www.huffingtonpost.ca/elizabeth-may/elizabeth-may-green-party_b_866270.html.

https://www.thestar.com/opinion/letters_to_the_editors/2011/03/06/readers_letters_on_death_of_jim_travers.html (voir la dernière lettre).

VOTE COMPASS - INSPIRED ILLUSTRATION
OF VOTER DEFINING THEIR "POINT" VIA
CANDIDATE RANKING.

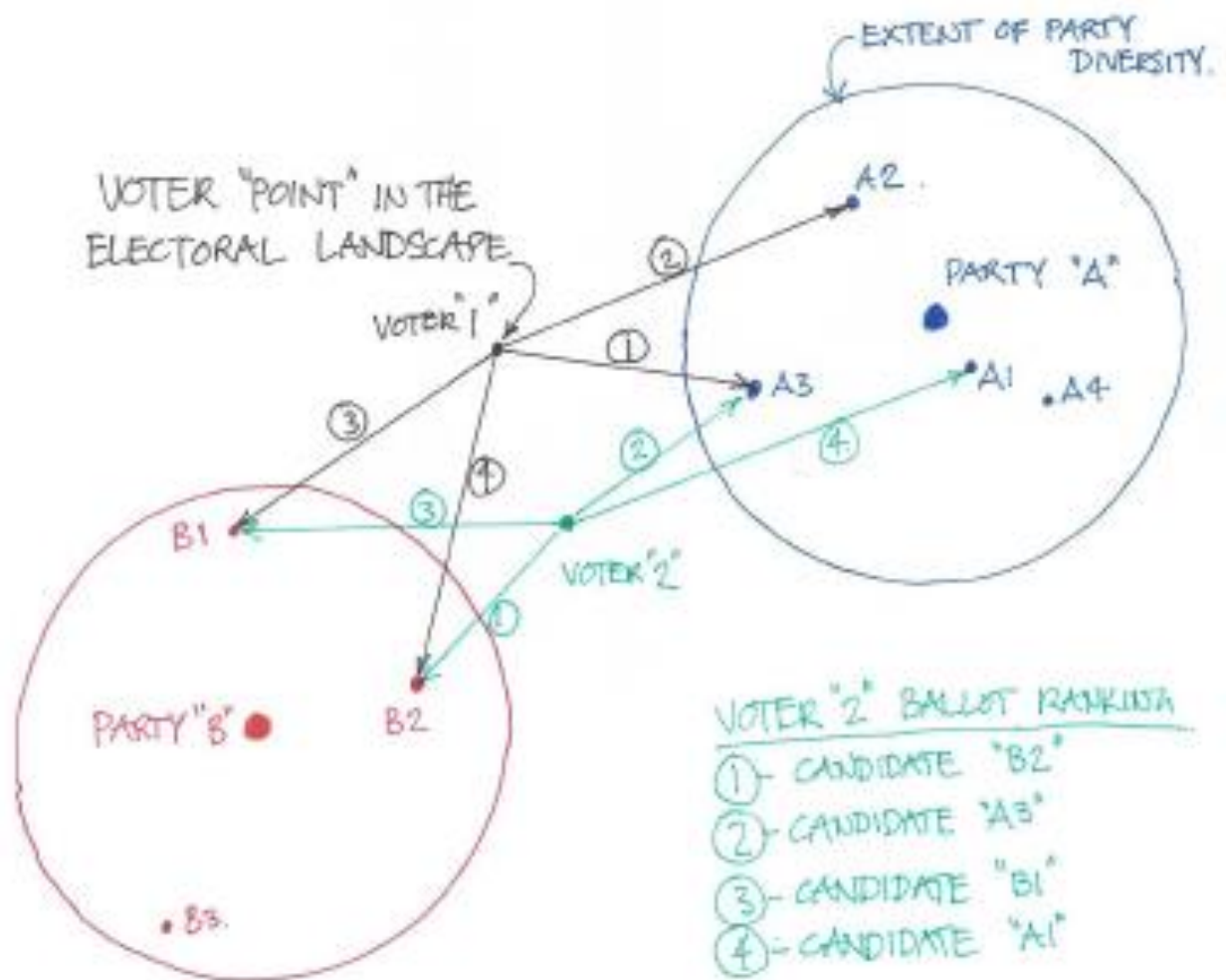


FIGURE 1.

STV Mandates with Increasing District Magnitude

