

La réforme électorale :
Argumentaire pour un système de représentation proportionnelle mixte au Canada

Mémoire de Stephen Phillips, Ph. D.

Chargé de cours
Département des sciences politiques
Collège Langara
Vancouver (C.-B.)

Le 6 octobre 2016

Sommaire

Dans ce mémoire, j'exhorte le Parlement à remplacer notre système électoral de vote plurinominal majoritaire (VPM) actuel principalement parce qu'il a tendance à déformer les intentions de vote des citoyens dans des élections fédérales, et en particulier parce qu'il amplifie les différences entre les régions du pays. Je recommande que le système de VPM soit remplacé par un système de représentation proportionnelle, de préférence un système de représentation proportionnelle mixte (RPM) semblable à celui de la Nouvelle-Zélande et de la République fédérale d'Allemagne.

Je soutiens que le Parlement a le pouvoir constitutionnel de mettre en place un système de RPM en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; il n'a donc pas besoin de l'approbation officielle des provinces. Enfin, j'avance qu'un référendum national sur le remplacement du système électoral de VPM actuel n'est ni nécessaire ni souhaitable. Cependant, pour lui accorder une certaine légitimité politique, l'adoption d'un nouveau mode de scrutin devrait uniquement avoir lieu si elle obtient le soutien des députés de deux partis ou plus qui, ensemble, ont remporté plus de 50 % des votes lors de la dernière élection fédérale.

Introduction

Le système électoral de vote plurinominal majoritaire (VPM) du Canada comporte des lacunes irrémédiables. En effet, il déforme la véritable intention des électeurs canadiens, il amplifie les différences entre les régions du pays et place un pouvoir politique excessif entre les mains de gouvernements majoritaires préfabriqués, normalement élus grâce à une majorité plurinomiale de 40 % ou moins du vote populaire. En plus de remédier à ces problèmes, l'adoption d'un mode de scrutin qui repose sur une représentation proportionnelle améliorerait la qualité de la démocratie et des politiques du gouvernement en général. En attribuant les sièges à des partis proportionnellement à leur part du vote populaire, la constitution du Parlement représenterait plus fidèlement les perspectives et la diversité des Canadiens qu'elle ne le fait actuellement, à l'échelle nationale comme régionale. Ce type d'attribution inciterait davantage les citoyens à voter sincèrement et non stratégiquement lors d'élections générales, en ayant confiance que leur vote ne serait pas perdu s'ils appuient un parti en troisième ou en quatrième place. Par la même occasion, la venue de la représentation proportionnelle motiverait les partis à revoir leur comportement, à la fois au Parlement et au pays. Entre autres, un parti important serait alors

obligé de trouver des partenaires pour former une coalition, et un gouvernement minoritaire, de solliciter l'appui de partis de l'opposition, ce qui favoriserait une approche plus conciliatoire et axée sur la collaboration entre les partis. Par conséquent, le rôle du Parlement et la qualité des politiques publiques en seraient améliorés et le ton des débats politiques monterait.

Les effets pernicieux du VPM

Les effets dysfonctionnels du mode de scrutin avec VPM du Canada ont été clairement étayés. Le principal défaut de ce système est qu'il déforme les intentions de vote des Canadiens en se soldant par une représentation parlementaire exagérément disproportionnée. En fait, on peut dire du système de VPM que c'est un système de représentation disproportionnel! Le candidat qui a obtenu la plus forte majorité plurinomiale parmi ses électeurs obtient habituellement moins de 50 % des votes. En dépit de cela, selon la logique où il n'y a qu'un seul gagnant, le candidat devient l'unique représentant de tous les électeurs de la circonscription. À l'échelon national, un seul parti remporte habituellement une majorité de sièges en ayant obtenu une minorité de votes. *Il s'agit d'une caractéristique fondamentalement antidémocratique de notre système électoral qui ne réussit presque jamais à donner un siège au parti et au candidat en fonction de sa part réelle du vote populaire.*

Le manque de proportionnalité dans une élection avec VPM a pour conséquence importante de créer une inégalité considérable dans la valeur des votes accordés à différents partis. Ainsi, lors de l'élection fédérale de 2015, il a fallu en moyenne 78 000 votes pour élire un député du NPD, mais seulement 37 000 pour élire un député du Parti libéral¹. En parallèle, il a fallu plus de 600 000 votes pour élire la seule députée du Parti vert. Étant donné que, dans une élection avec VPM, il n'y a qu'un seul gagnant, et eu égard à l'effet arbitraire de la géographie, les électeurs qui

¹ Ces chiffres sont calculés en divisant le nombre total de votes remportés par un parti dans toutes les circonscriptions à l'échelon national par le nombre de sièges qu'il a ultimement remportés.

votent pour des candidats défaits perdent effectivement leur vote, au sens où leur vote n'a aucun effet sur l'attribution finale des sièges aux partis. On pourrait ajouter qu'un vote pour le candidat gagnant est également perdu, dans la mesure où il est excédentaire. Ces caractéristiques du VPM contribuent assurément à la baisse du taux de participation au scrutin chez les partisans de partis qui n'ont aucun espoir de faire élire leur candidat. Qui plus est, le VPM encourage certains électeurs à voter stratégiquement pour un candidat qui n'est pas leur premier choix s'ils estiment que ce dernier a de meilleures chances de défaire un candidat moins souhaitable.

L'un des arguments les plus convaincants contre l'utilisation continue du système avec VPM dans une élection fédérale est sa tendance à exacerber les luttes entre les régions au Canada en exagérant les forces ou les faiblesses de certains partis dans différentes régions du pays. Par exemple, lors de l'élection fédérale de 1997, le Parti libéral a remporté 98 % des sièges en Ontario tout en obtenant seulement 49 % du vote populaire. Dans la même élection, le Parti réformiste a remporté 74 % des sièges fédéraux en Colombie-Britannique en obtenant seulement 43 % du vote populaire. Cette tendance s'est répétée lors de l'élection fédérale de 2015, où le Parti libéral a remporté environ 60 % du vote populaire au Canada atlantique, pour ensuite obtenir 100 % des sièges. En favorisant des caucus de partis nationaux déséquilibrés sur le plan régional, le système avec VPM crée la fausse impression que les électeurs dans une province ou une région donnée appuient en masse un seul parti politique. Avec le temps, les défaites à répétition d'un parti dans certaines régions pourraient lui coûter encore plus d'appuis s'il perd sa motivation à mener une campagne active dans ces régions. Le parti, qui ne possède pas de représentants élus dans certaines régions, pourrait devenir moins réceptif à leurs intérêts politiques et à leurs revendications.

La tendance qu'a le système avec VPM de sous-représenter les femmes et les minorités visibles au Parlement et dans les assemblées législatives provinciales est un autre de ses effets indésirables. Même si différentes mesures ont été proposées pour améliorer la représentation de

ces groupes, l'expérience gagnée d'autres démocraties libérales donne à penser que le système électoral est un déterminant important de la diversité dans la composition des parlements nationaux².

Le besoin d'une réforme électorale

Le Canada a besoin d'un nouveau système électoral. L'exigence minimale d'un mode de scrutin de remplacement devrait être sa capacité de refléter fidèlement les choix politiques des Canadiens. En bref, un nouveau système électoral se doit d'avoir un haut niveau de proportionnalité. Quelle est donc la validité des principales solutions de rechange?

Systèmes à la majorité absolue

Les deux principaux modes de scrutin à la majorité absolue sont le système de scrutin à deux tours (ou le système avec report de voix), utilisé dans les élections de l'Assemblée nationale en France, et le vote préférentiel, utilisé en Australie pour les élections des chambres basses. Étant donné que ces deux systèmes reposent sur des circonscriptions uninominales, ils n'arrivent pas à produire des résultats d'élections proportionnels. À cet égard, ils ne font pas mieux que le VPM. De plus, les deux systèmes privent un grand nombre d'électeurs d'une représentation politique équitable en leur refusant leur option politique privilégiée et en les contraignant à choisir un candidat ou un parti moins souhaitable. Ultimement, donc, la plupart des autres lacunes susmentionnées du système avec VPM se trouvent également dans les systèmes à la majorité absolue. Ces solutions de rechange au VPM ne répondent donc pas aux critères du Comité en matière de réforme électorale.

² Lisa Young, *Systèmes électoraux et corps législatifs représentatifs : examen de divers systèmes électoraux à envisager*, Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1994, p.12.

Représentation proportionnelle

Les grands préceptes de la représentation proportionnelle (RP) prévoient que les votes devraient être attribués aux partis proportionnellement avec le vote populaire. Ce concept donne lieu au principe fondamental de la démocratie : celui de l'égalité politique. Avec la RP, tous les votes ou presque comptent; c'est-à-dire qu'ils ont un effet sur la constitution politique de l'assemblée. Si elle était adoptée, la RP améliorerait considérablement la qualité démocratique des élections. Elle mettrait tous les partis politiques sur le même pied d'égalité et donnerait aux électeurs un choix véritablement libre au scrutin. Le système actuel favorise le vote stratégique et réduit le choix des électeurs en contraignant les petits partis à joindre leurs forces avec de grands partis aux visées semblables pour réduire la probabilité de fractionnement du vote. Pour sa part, la RP permet aux citoyens de voter sincèrement pour le parti de leur choix. Elle favorise également un meilleur taux de participation; comme le montre la recherche en sciences politiques, la RP compte parmi plusieurs facteurs qui expliquent de meilleurs taux de participation aux élections dans les pays qui y ont recours. On estime qu'elle y arrive de deux façons : d'abord, en faisant en sorte que chaque vote compte, la RP épargne aux électeurs le terrible choix qu'ils ont actuellement à faire entre perdre un vote, voter stratégiquement ou ne pas voter du tout. Ensuite, en rendant les élections plus compétitives, la RP donne aux partis et aux candidats une meilleure motivation pour solliciter des appuis dans chaque région du pays.

La RP transformerait considérablement l'arène politique au Parlement. Au lieu de gouvernements majoritaires artificiels, les gouvernements minoritaires ou de coalition deviendraient la norme, résultat d'élections normal et accepté dans la majeure partie du monde démocratique. Les gouvernements minoritaires ou de coalition seraient une excellente évolution du système politique canadien, du fait qu'ils favorisent une formulation de politiques publiques plus réfléchie et en concertation, car aucun parti politique ne serait en mesure d'imposer sa volonté. Il faut de toute urgence adopter un modèle bipartite ou multipartite si nous voulons

trouver des solutions pratiques et durables aux nombreux enjeux politiques complexes sur lesquels les gouvernements doivent se pencher aujourd'hui. En Suède et en Allemagne, deux pays qui utilisent la RP, le parlement joue un rôle crucial dans le processus législatif.

Les gouvernements minoritaires au Canada ont prouvé être en mesure de gérer les courants majeurs de l'opinion publique tout en étant grandement productifs. Il convient de noter que le régime public d'assurance-maladie, le Régime de pensions du Canada, un nouveau drapeau pour le Canada et les fondements du bilinguisme officiel sont tous issus de gouvernements minoritaires au Parlement dans les années 1960. Il est vrai qu'à l'échelon fédéral, les gouvernements minoritaires durent en moyenne 20 mois seulement, en comparaison à une durée moyenne de 50 mois pour un gouvernement majoritaire. Cependant, la plupart des gouvernements minoritaires au Canada ont été défaits non pas parce que les partis d'opposition les ont fait tomber, mais bien parce que le premier ministre a saisi sa chance de déclencher des élections hâtives dans l'espoir de remporter une majorité³.

Si le Canada devait adopter la RP, on pourrait s'attendre à ce que les gouvernements minoritaires ou de coalition remplissent leur mandat au complet. Puisqu'aucun parti n'aurait une chance réaliste de remporter une majorité, il serait irrationnel pour le premier ministre de déclencher des élections précipitées pour essayer d'en obtenir une.

Représentation proportionnelle mixte (RPM)

Je préconise un modèle de représentation proportionnelle mixte (RPM) semblable à celui qui est utilisé en Allemagne, en Nouvelle-Zélande, en Écosse et au Pays de Galles. Comme le nom l'indique, la RPM combine des éléments des modes de scrutin non proportionnel et proportionnel. Les électeurs déposent deux bulletins de vote distincts : un pour le député de la circonscription et l'autre pour une liste de candidats régionale. Les députés qui représentent les

³ Peter Dobell, *À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire?* Institut de recherche en politiques publiques, vol. 1, n° 6 (novembre 2000), p. 9. Voir également Peter H. Russell, *Two Cheers for Minority Government: The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, Toronto, Emond Montgomery, 2008 [en anglais seulement].

électeurs sont élus dans des circonscriptions uninominales, que ce soit avec le VPM, le vote préférentiel ou le report de voix. Cependant, l'attribution finale des sièges à un parti est déterminée par la part des bulletins de vote remportés par la liste du parti.

Je recommanderais particulièrement au Comité le modèle de RPM formulé par la Commission du droit du Canada dans son rapport de 2004. Je favorise un bulletin de vote avec liste ouverte semblable à celui qui est utilisé en Suède pour donner aux électeurs un choix réel parmi une liste de candidats. Je préconiserais également l'adoption de mesures législatives qui exigent que les partis politiques mènent leurs affaires internes, dont les réunions d'investiture, de façon ouverte et démocratique.

La RPM a pour bienfait qu'elle protège la représentation des électeurs tout en affichant un degré élevé de proportionnalité. Pour cette raison, on peut dire à juste titre que c'est le meilleur de deux mondes.

Le Parlement détient le pouvoir constitutionnel de réformer le mode de scrutin

Si le Parlement décide d'instaurer un nouveau mode de scrutin, l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* lui en confère le pouvoir. Selon cet article, « [...] le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes. ». Deux contraintes constitutionnelles visent ce pouvoir. La première se rapporte à l'exigence de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, selon laquelle le nombre de membres de la Chambre des communes doit respecter la représentation proportionnelle des provinces. La deuxième restriction concerne la règle sur la constitution du Sénat prévue à l'article 51A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, selon laquelle une province doit toujours avoir droit à un nombre de membres dans la Chambre des communes qui n'est pas inférieur au nombre de sénateurs représentant cette province. Ni l'une ni l'autre de ces garanties ne peut être abrogée sans l'approbation officielle des assemblées législatives provinciales en vertu du paragraphe 41a) ou de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi*

constitutionnelle de 1982. Outre ces dispositions, la Constitution est muette sur la méthode d'élection des députés.

Certains chercheurs ont cité la décision de la Cour suprême dans le dossier de *Renvoi concernant le Sénat* de 2014 pour étayer la thèse que la réforme du système électoral requiert l'approbation officielle des provinces⁴. À mon avis, ce dossier n'a rien à voir avec le débat. La décision de la Cour dans ce dossier portait sur des changements fondamentaux au Sénat, une chambre expressément créée pour protéger les intérêts des provinces. En effet, le Sénat a été un élément crucial dans la négociation de la Confédération. On ne peut en dire de même de la Chambre des communes. Si la chambre haute d'une fédération est normalement désignée pour représenter les intérêts constitutifs, la chambre basse est « la chambre du peuple ». Comme l'a écrit le professeur David E. Smith :

Par l'entremise de ses membres, la Chambre englobe le peuple dans la constitution; c'est sa voix qui est entendue, et non celle des... premiers ministres ni des provinces. Devant un cabinet fédéralisé, dont les portefeuilles sont affectés pour offrir une représentation aux provinces... il s'agit d'une demande litigieuse. Elle n'en demeure pas moins nécessaire. Toute concession contraire équivaudrait à renoncer à une composante démocratique essentielle de la constitution. La Chambre est un organe de représentation, le seul qui peut prétendre parler au nom de tous les Canadiens⁵.

Le Parlement effectue des répartitions électorales et modifie la formule selon laquelle les nouvelles répartitions se font depuis 1949, année où il a acquis le pouvoir de le faire au moyen d'un amendement à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Comme il a déjà été mentionné, ce pouvoir est visé par plusieurs dispositions restrictives, mais aucune ne se rapporte à la méthode d'élection des députés.

⁴ *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32. Voir, par exemple, Michael Pal, *Why Canada's top court must weigh in on electoral reform*, *Globe and Mail*, le 15 janvier 2016 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁵ David E. Smith, *The People's House of Commons: Theories of Democracy in Contention*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 3-4 [traduction].

Il serait renversant de voir la Cour suprême du Canada déclarer que le système avec VPM fait partie du « paysage constitutionnel » du Canada. Un système électoral qui refuse une représentation équitable à des millions d'électeurs, qui institutionnalise le pouvoir accordé à une minorité sous forme de gouvernements majoritaires préfabriqués et qui creuse l'écart entre les régions du pays peut difficilement être considéré en tant que bastion nécessaire de la démocratie parlementaire. Effectivement, l'argument selon lequel le VPM enfreint les dispositions sur les droits démocratiques et les droits à l'équité de la Charte en refusant une représentation équitable et en dévalorisant le vote de millions de Canadiens est beaucoup plus convaincant.

J'estime également irrecevable l'argument selon lequel le VPM est intégré à la constitution canadienne à cause du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui affirme que le Canada « a une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Les défenseurs de cette vision avancent que le Canada est tenu de conserver les institutions politiques qui étaient en place au Royaume-Uni en 1867, malgré le fait que la Grande-Bretagne elle-même a adopté la représentation proportionnelle pour des élections régionales en Écosse, au Pays de Galle et en Irlande du Nord, sans compter des élections au Parlement européen. De plus, le parlement était prêt à modifier le système avec VPM pour les élections britanniques en 2011, où il a tenu un référendum national sur l'adoption du vote préférentiel.

Un référendum n'est ni nécessaire ni souhaitable

Je rejette catégoriquement l'argument selon lequel le Parlement ne peut légitimement réformer le système électoral à moins que les citoyens ne témoignent de leur appui pour une telle réforme à l'occasion d'un référendum national. Cette déclaration provient de l'affirmation erronée selon laquelle les députés n'ont pas le mandat de modifier le système électoral. Lors de l'élection fédérale l'an dernier, trois des quatre partis nationaux à présenter une liste de candidats complète ou presque ont pourtant pris l'engagement concret de remplacer le système avec VPM.

Entre eux, ces partis, soit le Parti libéral, le NPD et le Parti vert, ont remporté 63 % du vote populaire et 68 % des sièges dans la Chambre des communes. Ce mandat pour la réforme électorale est plus fort que celui que la plupart des parlements peuvent prétendre avoir reçu relativement à d'autres enjeux d'importance comparable, voire même supérieure.

Néanmoins, il importe qu'un changement au processus électoral qui pèse aussi lourd que l'adoption d'un nouveau mode de scrutin suscite l'appui de deux partis ou plus de la Chambre des communes qui, ensemble, ont remporté plus de 50 % du vote populaire lors de la dernière élection. Il est depuis longtemps entendu qu'un large consensus de parlementaires des deux côtés de la Chambre est une condition préalable nécessaire à l'adoption de changements au processus électoral. Cette convention a été enfreinte par l'ancien gouvernement conservateur lorsqu'il s'est servi de sa majorité pour adopter la *Loi sur l'intégrité des élections* en 2014, malgré les contestations des quatre partis de l'opposition. Dans le même ordre d'idées, il serait inacceptable pour le parti au pouvoir d'agir seul et d'adopter son système électoral privilégié si tous les partis d'opposition ne sont pas d'accord. Il n'est cependant pas nécessaire que les députés de tous partis confondus appuient de façon unanime le nouveau système électoral, car ainsi, un parti pourrait contrecarrer le verdict démocratique du Parlement.