

# Mémoire sur la représentation proportionnelle

## Lee McCormack, 2 octobre 2016

### Résumé

Selon le système électoral majoritaire uninominal à un tour du Canada, les suffrages exprimés ne se traduisent jamais fidèlement par des sièges au Parlement et des régions entières ne sont systématiquement pas représentées sur les banquettes ministérielles. Les campagnes électorales canadiennes divisent un pays qui n'en a guère les moyens. Malgré les deux référendums provinciaux qui ont eu lieu ces dernières années, le débat sur la réforme électorale est rarement sorti de l'ombre.

Il faut féliciter le Comité spécial sur la réforme électorale d'avoir tenu des consultations à grande échelle avec la population canadienne et demandé des mémoires écrits sur cette question.

Mon mémoire s'inspire abondamment des recherches que j'ai menées alors que j'étais stagiaire au Collège de la Défense nationale. Je suis d'avis que les questions soulevées dans le présent mémoire sont bien plus pertinentes aujourd'hui que lorsque j'en ai discuté pour la première fois.

Le présent mémoire définit une nouvelle solution – soit la représentation « proportionnelle majoritaire » – mais précise que plusieurs autres approches existent (elles ont déjà été mises à l'essai dans le monde entier) et pourraient facilement améliorer la situation actuelle. Ce qui compte, c'est que le Parlement prenne une décision, au lieu d'éviter la question en organisant un nouveau référendum, ou en la soumettant à d'autres analyses pendant encore dix ans.

Je traite de nombreuses questions importantes touchant la mise en œuvre, notamment la nécessité d'éviter tout préjudice involontaire, des façons d'améliorer la légitimité des résultats des élections, le besoin de restreindre sensiblement les partis marginaux, des façons de représenter plus efficacement les intérêts de la minorité et les intérêts spéciaux, la question capitale qui consiste à offrir aux peuples des Premières Nations une véritable voix au Parlement, de même que l'importance d'accroître la participation des électeurs – tout en renforçant l'intégration et l'unité nationales.

Enfin, le mémoire offre des propositions précises afin de réduire le « taux de rotation élevée » des députés, d'appuyer les partis efficaces et de conférer une stabilité durable au Parlement, étant donné l'incertitude des gouvernements minoritaires et de coalition dans l'actuel système de représentation proportionnelle.

### Contexte

Je remercie le Comité spécial sur la réforme électorale d'avoir mené des consultations à grande échelle avec la population canadienne et demandé des mémoires écrits.

En 1991-1992, à titre de fonctionnaire à mi-carrière pour le Canada, j'ai eu le privilège d'être un diplômé du Collège de la Défense nationale (CDN). À ce moment, le CDN était

un collège d'état-major spécialisé dans les relations internationales et la politique publique pour les officiers canadiens de haut rang. Des officiers équivalents des États-Unis, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni y participaient également, tout comme certains universitaires, gens d'affaires et fonctionnaires. J'ai eu la chance d'être l'un des fonctionnaires canadiens.

À titre de stagiaires, nous devions rédiger une thèse (essentiellement un document de recherche) sur une question d'intérêt public et recommander des façons de renforcer la sécurité nationale du Canada. Le CDN utilisait une définition large de la sécurité nationale, qui était axée sur « la préservation d'un mode de vie acceptable pour tous les Canadiens et Canadiennes » et « la protection contre [...] la détérioration des valeurs politiques, économiques et sociales essentielles à la qualité de vie au Canada ».

J'ai opté pour un sujet qui était obscur à l'époque : la représentation proportionnelle. Même si la Commission royale Lortie avait récemment publié un rapport sur la réforme électorale et le financement des partis, peu de Canadiens avaient entendu parler de la représentation proportionnelle – sujet qui passait bel et bien inaperçu au début des années 1990. Le présent mémoire résume les questions auxquelles j'ai réfléchi pendant mes années au CDN. Puisque ma thèse était essentiellement financée par le gouvernement du Canada, j'ai pensé qu'il était tout simplement juste et approprié de partager certaines de mes analyses, conclusions et recommandations avec le Comité parlementaire spécial.

## **Les arguments en faveur du changement**

Au début des années 1990, j'ai écrit que le Canada avait besoin d'un nouveau système électoral.

La plupart du temps, nous faisons bien les choses. À quelques exceptions près, les citoyens ayant atteint l'âge de la majorité sont en mesure de voter. Nos lois électorales légifèrent le contrôle des dépenses et des niveaux de contribution, les listes électorales, la corruption, les tractations politiques, la diffamation et toute forme de comportement inacceptable. Nous veillons à ce que les diffuseurs y accordent du « temps d'antenne gratuit » et que les bars et magasins d'alcool du Canada soient fermés à temps pour que leurs clients puissent aller voter. Nous faisons tout cela, mais nous omettons de respecter ce qui pourrait avoir le plus d'importance : le fait que le Parlement devrait ressembler d'une certaine manière à ce que les citoyens demandent dans les résultats de sondages.

En d'autres termes, il devrait y avoir une proportionnalité, ou un lien étroit entre le pourcentage que chaque parti obtient au suffrage universel et sa part des sièges à la Chambre.

Le Comité spécial sait déjà que la représentation proportionnelle est la méthode de choix de la plupart des pays démocratiques développés. L'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Hollande, l'Islande, l'Irlande, Israël, l'Italie, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède et la Suisse, entre autres, tiennent des élections ouvertes et compétitives en ayant recours à une certaine forme de représentation proportionnelle.

Une représentation qui est le reflet des suffrages exprimés n'est pas ce que l'on retrouve au Canada.

Entre la fin des années 1950 et le début des années 1990, trois élections fédérales ont donné un gouvernement qui a remporté moins de votes que son rival le plus rapproché et des régions entières sont régulièrement « exclues » d'une représentation véritable sur les banquettes ministérielles.

Même si la représentation proportionnelle fait l'objet de débats depuis les années 1930, on n'en a pas examiné sérieusement les mérites avant les années 1970, quand le gouvernement fédéral était sur le point de contester un référendum au Québec remporté par seulement deux députés québécois. Lorsque le gouvernement de Joe Clark a été défait en 1980, le tir a été « corrigé ». Toutefois, dans le nouveau régime libéral, les provinces de l'Ouest et les territoires ont été exclus des banquettes ministérielles. En fait, une région exclue a été remplacée par une autre lors des élections. Peu après, un gouvernement libéral sans véritables représentants dans les provinces productrices de pétrole a annoncé le Programme énergétique national, ce qui constitue un anathème pour l'Ouest.

En 1992, j'ai fait valoir que, quand les souhaits du peuple ne se traduisent pas par une Chambre représentative, le respect envers le gouvernement diminue, les différences régionales sont amplifiées et les discussions politiques deviennent entachées d'un cynisme croissant. Un quart de siècle plus tard, ces questions persistent.

### **La solution que j'ai proposée : la représentation proportionnelle majoritaire**

Au CDN, j'ai examiné l'expérience de plusieurs pays et recommandé une solution unique en son genre – que j'ai décrite comme la représentation proportionnelle majoritaire. À titre d'information, j'ai proposé d'accroître le nombre de députés pour qu'il passe à 360 (aujourd'hui, il est de 338) : 170 élus par circonscription et 190 à l'échelle provinciale. Les députés seraient élus dans les circonscriptions selon un scrutin préférentiel (les électeurs classeraient leurs candidats en ordre de préférence, du premier au dernier), garantissant ainsi que chaque « député d'une circonscription » obtiendrait plus de 50 % des votes dans sa circonscription<sup>1</sup>. Par ailleurs, chaque parti en lice dans une province dresserait une liste préférentielle de « candidats en général » à des fins d'examen et les députés seraient élus à partir de ces listes afin de créer une Chambre proportionnelle. Dans les faits, la part en pourcentage des votes du premier tour de chaque parti dans chacune des provinces se traduirait directement par son pourcentage du nombre total de députés de cette province. J'ai conçu le système pour qu'il fonctionne avec un seul scrutin préférentiel, qui présenterait aux électeurs les candidats dans leur circonscription, leur affiliation à un parti et la liste des partis classés. Ma proposition était effectivement une version hybride conçue pour garantir que les députés des circonscriptions obtiennent le soutien de plus de 50 % des électeurs et que

---

<sup>1</sup> Les règles sont simples : un candidat qui obtient une majorité des votes au premier tour (50 % plus 1) est automatiquement élu. S'il n'y a aucune majorité au départ, le candidat ayant obtenu le moins de votes au premier tour est retiré et ses votes au deuxième tour sont redistribués aux candidats qui restent dans la course. On répète ce dépouillement jusqu'à ce qu'un candidat obtienne plus de 50 % des votes.

les partis remportent des sièges dans chaque province de façon exactement proportionnelle à leur part du premier scrutin préférentiel.

À vrai dire, je m'inquiète moins aujourd'hui du système que le Parlement choisira d'adopter, à la condition qu'il respecte la nécessité d'avoir un nombre considérable de députés des circonscriptions et qu'il maintienne une relation linéaire directe entre le pourcentage des suffrages exprimés pour un parti et son pourcentage de sièges à la Chambre. D'autres pays parviennent à le faire et je préférerais que le Comité formule une recommandation claire et non ambiguë, plutôt que de faire un excès d'analyse.

## **Questions importantes à prendre en considération**

Je reconnais que le Parlement n'aura pas un choix facile à faire. Par conséquent, j'aimerais m'attarder à plusieurs questions importantes que le Comité spécial devrait examiner :

### **Question n° 1 : Les parlementaires devraient prendre une décision et non éviter la question**

Étant donné la confusion, le lobbying et la désinformation qui ont entouré les deux derniers référendums sur la représentation proportionnelle en Ontario et en Colombie-Britannique, je recommande que le Comité formule une recommandation claire au Parlement – et que les députés votent librement sur la question.

Je préférerais que le Parlement évite de soumettre la question de la représentation proportionnelle aux citoyens dans un référendum. Au cours des deux derniers référendums, je doute que peu de citoyens savaient pour ou contre quoi ils votaient – ou qu'ils connaissaient les répercussions que leur choix pourrait avoir. Les citoyens s'attendent à ce que les députés comprennent les avantages et les inconvénients d'une question et qu'ils fassent preuve d'un discernement avisé en tenant compte de l'intérêt du grand public. Il est temps de prendre une décision et non d'organiser un autre référendum.

### **Question n° 2 : La réforme électorale ne devrait causer aucun préjudice**

Les propositions raisonnables de réforme électorale devraient remplir **trois conditions** :

**PREMIÈREMENT**, que le nombre de députés change ou non, les parts actuelles des députés des provinces ne devraient pas changer. La proposition ne devrait pas modifier la « répartition » électorale en accordant à une province une part plus grande (ou moins grande) de députés qu'en ce moment. **DEUXIÈMEMENT**, la mise en œuvre devrait causer des perturbations minimales. De préférence, la proposition ne devrait pas exiger que de nouvelles frontières provinciales ou régionales soient établies ni sous-entendre un changement radical par rapport à la norme actuelle qui régit les administrations. **TROISIÈMEMENT**, il faut conserver un certain lien entre les circonscriptions et chaque député. Cela est un élément capital de notre culture politique.

### **Question n° 3 : Le système devrait restreindre sensiblement le nombre de partis marginaux**

La possibilité de créer de l'instabilité à la Chambre est un enjeu. Pour apporter de la stabilité dans leur assemblée législative, de nombreux pays ont recours à des seuils quant au nombre de voix afin de minimiser le nombre de petits partis « marginaux », dont la proportion peut aller d'un pourcentage minime (aucun siège jusqu'à ce que 1 % des voix soit atteint) jusqu'à 5 % dans certains pays de l'Europe du Nord. Parce que le Canada souhaiterait favoriser la stabilité du gouvernement pendant les premières années d'un nouveau système, il est conseillé qu'un seuil significatif, disons de 4 %, soit instauré au départ dans chaque province. Si l'expérience révèle qu'un seuil inférieur serait suffisant, un ajustement pourrait être apporté.

### **Question n° 4 : Le système devrait favoriser la représentation effective de la minorité et des intérêts spéciaux**

La composition de la Chambre devrait non seulement être le reflet du soutien des partis, mais encore d'autres caractéristiques essentielles de l'électorat telles que le sexe, l'origine ethnique, la catégorie socioéconomique, etc. Les partis auraient davantage l'occasion et la motivation nécessaires pour s'assurer que l'élection des représentants des groupes d'intérêt, des régions, des femmes et des groupes ethniques dans les systèmes électoraux comprenant à la fois des candidats de la circonscription et de la liste. De tels systèmes permettraient aux partis de recruter des candidats possédant un équilibre raisonnable de compétences et d'expérience, tout en les incitant à adopter une tactique d'« équipe » dans leur choix de candidats.

### **Question n° 5 : La représentation effective des Premières Nations est capitale**

Étant donné leur statut socioéconomique, historique et en vertu d'un traité, les peuples autochtones devraient être représentés au Parlement de façon équitable et véritable. De toute évidence, ils ne le sont pas. Même si les citoyens inscrits en vertu d'un traité ont obtenu le droit de vote en 1960, l'égalité politique n'a pas suivi et ils sont sous-représentés au Parlement depuis de nombreuses années. La représentation proportionnelle majoritaire, grâce à ses députés inscrits sur une liste, permettrait aux partis d'inclure des Canadiens autochtones dans leurs « équipes » de candidats. Si le gouvernement souhaitait apporter un soutien plus direct, le seuil de 4 % susmentionné pourrait être supprimé dans le cas des partis qui représentent directement les intérêts des Premières Nations. D'une manière ou d'une autre, le bon système de représentation proportionnelle améliorerait considérablement le sort de la représentation des citoyens autochtones et, pour cette seule raison, il vaut la peine de le mettre en œuvre.

### **Question n° 6 : Le système devrait appuyer l'intégration et l'unité nationales**

Étant donné la répartition géographique et la diversité du Canada, le mode de scrutin doit être le plus inclusif qui soit, tout en appuyant l'intégration politique nécessaire à assurer l'unité en tant que nation. Même si l'actuel système préconise des « majorités verticales » géographiques (p. ex. un parti a tendance à être prédominant au Québec, tandis qu'un autre l'est dans l'Ouest), la représentation proportionnelle favoriserait des « majorités horizontales » géographiques, où chaque parti principal serait représenté à la grandeur du Canada dans toutes les régions. Voilà un système qui est nettement plus propice à l'intégration et à l'unité nationales.

### **Question n° 7 : Le système devrait susciter la participation des électeurs**

Le mode de scrutin devrait être facile à comprendre et la voix de tous les citoyens devrait avoir un poids égal quand vient le temps d'influencer le résultat des élections. Selon la méthode actuelle du Canada, les électeurs doivent inscrire un seul « X » sur un bulletin et cette façon de faire est bien comprise. La méthode que je préconise est plus complexe, en ce sens que les électeurs devraient classer les candidats. Il est toutefois à noter que les Canadiens (qui semblent capables d'utiliser leur téléphone intelligent) possèdent probablement les qualités nécessaires pour inscrire 1-2-3-4 sur un bulletin de vote. De plus, les électeurs devraient être assurés que les candidats de leur circonscription obtiennent un soutien majoritaire et qu'aucun vote n'est gaspillé. Le système actuel assure un certain degré d'injustice à ces deux égards. Puisque la représentation proportionnelle est plus attrayante pour les électeurs, elle devrait susciter une plus grande participation.

### **Question n° 8 : Le système devrait réduire le taux élevé de rotation aux élections et appuyer des partis véritables**

Le mode de scrutin devrait reconnaître et favoriser le rôle essentiel que jouent les partis dans la formulation des politiques publiques et la représentation de la population. Même si certains font valoir que les systèmes comportant des « députés complémentaires » créent deux catégories de députés, cela ne semble pas être un facteur déterminant, notamment au parlement allemand. Le système de députés complémentaires offre plus de possibilités de réélection aux candidats et favorise le renforcement des partis. Depuis toujours, on constate un « taux de rotation » élevé des députés canadiens et un grand nombre de bons députés sont perdus d'élection en élection. La perspective d'un taux de rotation des députés moins élevé devrait accroître l'efficacité des partis.

### **Question n° 9 : Le système devrait améliorer la légitimité des résultats**

Les électeurs devraient reconnaître que le système électoral est équitable et accepter ses décisions, même s'ils préfèrent d'autres solutions. Les Canadiens et les Canadiennes jugent que le système actuel est légitime surtout parce qu'ils sont d'avis qu'il est administré de manière équitable et loyale par Élections Canada. Toutefois, de nombreux citoyens réalisent maintenant que seule une minorité d'électeurs créent des gouvernements « majoritaires ». On peut vite perdre ses illusions à propos d'un système quand les résultats sont perçus comme étant injustes et que la participation des électeurs est depuis longtemps en perte de vitesse. En supposant que l'on maintienne une administration efficace, la représentation proportionnelle : a) améliorerait la représentativité des parlementaires; b) garantirait que les députés des circonscriptions obtiennent l'appui de la majorité; c) permettrait à toutes les régions et aux peuples des Premières Nations de se faire entendre. Ces facteurs amélioreraient la légitimité du système.

## L'éléphant dans le magasin de porcelaine : assurer la stabilité au Parlement

Les gouvernements devraient être en mesure d'agir avec fermeté lorsque cela est nécessaire et il devrait y avoir une continuité et une stabilité raisonnables dans les gouvernements et entre deux gouvernements. Parce que les partisans de l'actuel système du « vainqueur qui rafle tout » soutiennent généralement que la représentation proportionnelle mènerait à une impasse interminable et créerait de l'instabilité au Parlement, cet « éléphant » mérite un examen plus attentif par le Comité spécial.

Il va sans dire que la représentation proportionnelle sanctionnerait les gouvernements minoritaires ou, plus probablement, les gouvernements de coalition au Canada. Les critiques estiment que les gouvernements minoritaires ou de coalition seraient régulièrement renversés, obligeant les électeurs à se rendre constamment aux urnes. Selon leurs arguments, les partis marginaux accentueraient l'instabilité (parfois qualifiée de « maladie italienne »), ce qui ferait obstacle à un « bon gouvernement ».

Ces arguments reposent sur le point de vue voulant que le système électoral canadien donne habituellement, sinon toujours, des gouvernements majoritaires solides. Le fait est que notre système politique s'accommode facilement et souvent des gouvernements minoritaires, dont bon nombre ont été perçus comme étant plus sensibles aux besoins de la population que les majorités qu'ils représentaient.

Les partisans de la méthode actuelle soutiennent également que notre système du vainqueur qui rafle tout encourage le bipartisme et que le Parlement fonctionne mieux lorsque deux opposants se disputent le droit de gouverner. Cette idée n'a aucun sens au Canada. Il y a des troisième et quatrième partis au Canada depuis les élections de 1921 et il est très peu probable qu'ils disparaissent. En fait, les Canadiens ont adopté un système électoral conçu pour protéger un système bipartite qui n'existe pas depuis environ 95 ans. Enfin, la Scandinavie et les pays du Benelux (ainsi que la Suisse, l'Allemagne et d'autres pays) ont de longs antécédents de démocratie stable dans des assemblées législatives multipartites.

Cela dit, pour maintenir la stabilité au gouvernement, il faudrait adopter des mesures spéciales au Parlement et je recommanderais au Comité spécial les trois mesures que voici :

Premièrement, il faudrait envisager le seuil de 4 % dont j'ai discuté plus haut. Les données transnationales que j'ai examinées en 1992 laissent entendre qu'avec un seuil significatif, tout au plus cinq partis véritables seraient probablement représentés. Aujourd'hui, je suppose qu'il pourrait y en avoir plus, mais pas beaucoup plus.

Deuxièmement, le Parlement devrait envisager de redéfinir les « motions de confiance » comme des motions faites à l'avance par le gouvernement, ainsi qu'un nombre limité d'occasions par session où un parti d'opposition pourrait proposer une motion de censure.

Troisièmement, il faudrait préciser que l'opposition ne peut renverser un gouvernement sur une motion de confiance que lorsqu'elle s'engage à former un nouveau gouvernement (et qu'elle est manifestement à même de le faire). En termes simples, un

gouvernement pourrait être renversé uniquement lorsque l'opposition pourrait consolider (par une entente de vote ou en formant une coalition) une nouvelle majorité.

Le troisième changement proposé s'inspire de l'expérience du parlement allemand et des assemblées législatives en Espagne et en Suède. S'il était appliqué au Canada, il garantirait que l'opposition ne peut pas renverser un gouvernement sans d'abord fournir au gouverneur général l'assurance qu'elle est en mesure de constituer un nouveau gouvernement. En d'autres termes, les députés seraient obligés de trouver des compromis viables sur des questions importantes. Ni le gouvernement ni l'opposition ne pourraient menacer le déclenchement aléatoire d'élections à la hâte et le grand public serait assuré d'avoir un gouvernement raisonnablement durable. La règle proposée, soit celle d'une motion de censure « positive » ou « constructive », devrait être soigneusement étudiée.

L'adoption d'une règle de censure « positive » aurait pour incidence subsidiaire d'accroître le pouvoir discrétionnaire du gouverneur général. Par exemple, ce dernier pourrait devoir trancher diverses questions, comme la durée (combien de temps pourrait être accordé à un parti lorsqu'il tente de mettre en place un gouvernement?) ou la forme du Cabinet lui-même. Étant donné l'importance de telles décisions, il est recommandé que le gouverneur général soit élu par le Parlement afin que le titulaire de cette fonction ait la légitimité requise pour agir avec fermeté lorsque cela est nécessaire afin de maintenir la stabilité du gouvernement.

## **Conclusion**

Le Canada est une fédération riche et bien respectée, comprenant des différences régionales qui, à l'occasion, ont menacé de le démanteler. Notre mode de scrutin actuel amplifie ces différences et donne des gouvernements qui ne représentent guère la volonté exprimée par les citoyens. Dans le cas de la réforme électorale, la possibilité de changement est d'autant plus grande qu'on peut l'obtenir de manière relativement simple. En droit constitutionnel, seul le Parlement peut décider de la façon dont il souhaite choisir ses membres. Même si une réforme institutionnelle majeure nécessite souvent un changement de la Constitution, la mise en œuvre d'un système de représentation proportionnelle fait au Canada ne nécessiterait pas une telle mesure.

Le moment est venu pour le Comité spécial et le Parlement de reconnaître le problème et de prendre une mesure ferme, et non de continuer à faire des analyses qui les paralysent.

Lee McCormack  
2 octobre 2016