

# **COMMENT VOTRE VOTE COMPTE-T-IL? LA RÉFORME ÉLECTORALE DANS UN PARLEMENT FÉDÉRAL**

## **MÉMOIRE AU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE**

**PAR GREGORY VEEVERS**

**PRÉSENTÉ LE 5 SEPTEMBRE 2016**

Mesdames et Messieurs les membres du Comité,

Je suis touché que vous ayez invité les membres du grand public à présenter des mémoires et j'espère qu'ils seront dûment examinés. J'écris en ma qualité de résident d'Ottawa, qui vient de terminer un grade en sciences politiques à l'Université Carleton, avec une concentration en politique canadienne. Même si je ne suis pas un spécialiste des mathématiques et de la science des systèmes électoraux, je souhaite faire des commentaires sur quelques questions de principe et processus avant de discuter d'une question connexe sur laquelle j'ai mené des recherches universitaires et indépendantes, mais qui, à mon avis, a été omise par beaucoup de témoins du Comité. Quel que soit le système de choix du Comité pour convertir les votes en sièges, la Constitution garantit à chaque province la « représentation proportionnelle » à la Chambre des communes. Il est essentiel que cette garantie soit respectée pendant la conception d'un nouveau système électoral pour le Canada.

### **RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS**

- 1. Même si je n'exprime aucune conclusion définitive quant à l'avenir du système électoral canadien, je maintiens que le système actuel repose sur des fondations théoriques précaires.**
- 2. Le Comité devrait recommander que le gouvernement nomme une assemblée de citoyens apolitiques, chargée de choisir un système électoral pour le Canada; par la suite, le gouvernement devrait déposer un projet de loi pour instaurer ce choix au Parlement.**
- 3. Étant donné les questions constitutionnelles, il faut rejeter tout système électoral proportionnel dans lequel certains ou la totalité des membres sont élus à l'échelle du pays.**
- 4. Quel que soit le choix ultime de système électoral, le « principe de la représentation proportionnelle des provinces » à la Chambre des communes, qui est enchâssé dans la Constitution, devrait être renforcé en ajoutant à la Chambre environ 60 députés et en abolissant la « clause de droits acquis », qui enferme la représentation parlementaire de certaines provinces dans les années 1980.**

### **QUEL EST LE MEILLEUR SYSTÈME ÉLECTORAL? QUI DEVRAIT EN DÉCIDER?**

En guise d'introduction, j'aimerais décrire mon point de vue sur la question générale de la réforme électoral. Le système majoritaire uninominal à un tour a conféré au Canada 149 années de gouvernements stables mais, dans le contexte moderne de la démocratie parlementaire multipartite

composée d'importants clivages régionaux et d'un système de partis politiques volatiles, ses inconvénients sont évidents. Trop souvent, les partis émergents et mineurs sont sous-représentés; trop souvent, ce système prive les partis importants d'un caucus représentatif à l'échelle régionale; et, en constituant surtout des gouvernements majoritaires, il donne à ces gouvernements le courage de se comporter de manière arrogante.

Qui plus est, le principe fondamental du système – soit que les députés sont élus en leur nom, sans être attachés à une campagne électorale plus large à l'échelle nationale – ne reflète tout simplement pas la façon dont la population canadienne comprend le processus électoral depuis de nombreuses décennies. Après chaque élection, certains électeurs prétendent avoir voté pour le chef de leur parti préféré, même s'ils ne vivent pas dans la circonscription de ce chef. Voilà un signe déconcertant de l'état des connaissances civiques au Canada, mais cela démontre une vérité importante à propos du gouvernement moderne. Nous ne vivons plus dans un univers du XIX<sup>e</sup> siècle, où les citoyens se tournent vers leur député pour obtenir un emploi par favoritisme du gouvernement ou d'une compagnie de chemin de fer de leur patelin. Les Canadiens devraient s'attendre à ce que leur assemblée législative et leur Parlement représentent de manière raisonnable l'éventail d'opinions du public au pays, étant donné que leur intérêt principal pour la politique découle des décisions les plus importantes que la Chambre prend à titre collectif. Il devrait y avoir une proportionnalité approximative entre le nombre de votes à l'échelle nationale et la composition de la Chambre des communes, et le fait que chaque député élu dans le système majoritaire uninominal à un tour est le système qui prévaut dans leur circonscription locale n'est pas une excuse.

Mais ce n'est là que mon opinion personnelle et les personnes qui préconisent le maintien de notre arrangement actuel ont présenté des arguments convaincants en sa faveur. La résolution de ce différend se résume à un ensemble de compromis; comme pour toute institution politique, des personnes ayant de bonnes intentions veulent que le système électoral réalise une foule d'objectifs, selon leurs préférences personnelles. Néanmoins, je suis contre toute suggestion voulant que la question soit soumise à un référendum pour plusieurs raisons. Après avoir étudié la question pendant un certain temps, je ne peux toujours pas faire de choix définitif entre la multitude d'options conçues au fil des ans par des scientifiques politiques, des mathématiciens et des économistes (même si, pour le moment, je penche plutôt pour le modèle « proportionnel rural-urbain » publié récemment sur le site Web de Représentation équitable au Canada<sup>1</sup>). Les efforts soutenus qui sont nécessaires pour bien saisir l'importance de toutes les options possibles débordent de ce qu'on devrait attendre d'un électeur raisonnablement occupé. Et comment le bulletin du référendum serait-il conçu? Est-ce que le gouvernement présélectionnerait un système? Cela pourrait nous faire craindre que le parti au pouvoir sert ses propres intérêts politiques. Toutefois, si plusieurs options figuraient sur le bulletin, quel système électoral servirait à déterminer le gagnant (en supposant qu'aucun d'eux n'obtienne 50 % des votes)?

Cette réitération infinie des objections possibles donne à penser que la réforme électorale est une question faite sur mesure pour la démocratie représentative. Étant donné la diversité même des systèmes électoraux possibles, je proposerais – à moins que le Comité ne puisse dégager un consensus très large sur un nouveau système électoral – qu'une assemblée de citoyens soit créée et

---

<sup>1</sup> <http://www.fairvote.ca/ruralurbanproportional/>.

chargée d'examiner une ou toutes les solutions de rechange au statu quo. Cet organe serait strictement neutre du point de vue politique (en évitant les inquiétudes liées à la politique partisane) et ses recommandations seraient contraignantes pour le gouvernement. Sous réserve des commentaires que je fais ci-après à propos de la représentation provinciale, il n'existe aucun argument constitutionnel important pour invoquer qu'un organe, autre que le Parlement, doit consentir à ce nouveau système. Par ailleurs, en raison des aspects pratiques de la préparation aux élections générales, l'engagement du gouvernement envers un nouveau système d'ici 2019 est impossible à tenir si une assemblée de citoyens est créée. Par conséquent, la date cible de la mise en œuvre de la réforme électorale devrait être fixée à 2023.

## LA CONTRAINTE CONSTITUTIONNELLE

Nos *Lois constitutionnelles* de 1867 et 1982 prévoient que la Chambre des communes est sélectionnée au moyen d'un système électoral majoritaire uninominal à un tour, mais le gouvernement fédéral est explicitement autorisé à modifier des aspects de la Constitution qui relèvent uniquement de la Chambre des communes sans obtenir le consentement des provinces. Néanmoins, depuis 1867, chaque province est constitutionnellement habilitée à une part « proportionnelle » des sièges à la Chambre; et depuis 1915, aucune province ne peut avoir moins de députés que de sénateurs. Par conséquent, une loi fédérale qui empiète sur le « principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada » doit obtenir le consentement d'au moins sept provinces qui représentent la moitié de la population canadienne<sup>2</sup>. De même, toute tentative du gouvernement fédéral d'abolir « le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle [était] habilitée à être représentée [en 1982] » ne peut devenir une loi sans le consentement unanime des provinces<sup>3</sup>. Le but de ces deux contraintes constitutionnelles est simple : le gouvernement fédéral ne peut pas, à lui seul, déroger du droit des grandes provinces à une part équitable des sièges à la Chambre, ni obliger les petites provinces à occuper moins de sièges que le nombre représentatif établi en 1915.

À mon avis, lorsqu'on les prend ensemble, ces deux clauses excluent tout système électoral où des députés sont élus « à l'échelle nationale ». Le système électoral d'Israël, selon lequel tous les législateurs sont élus de façon proportionnelle à partir de listes établies à l'échelle nationale, ne serait de toute évidence pas permis ici, pas plus que ne le serait un système de représentation proportionnelle mixte (RPM) où certains députés sont choisis dans des circonscriptions locales et d'autres députés « complémentaires » sont élus à même une liste fédérale. Si la garantie de la représentation proportionnelle des provinces signifie quelque chose, c'est que chaque député doit représenter une province – la présence à la Chambre des communes d'un seul député prétendument « national » nuirait au calcul exact de la « proportion » des députés de l'Alberta ou du Nouveau-Brunswick. Un tel système nécessiterait le consentement général des provinces, ce qui ne pourrait raisonnablement pas être obtenu.

---

<sup>2</sup> *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, alinéa 42(1)a).

<sup>3</sup> *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, alinéa 41b).

Heureusement, je ne connais aucune proposition sérieuse de listes de partis à l'échelle nationale. Or, pendant l'établissement de la structure d'un nouveau système électoral pour le Canada, le Comité devrait se rappeler qu'en ce moment la composition de la Chambre des communes étire l'expression « représentation proportionnelle des provinces » presque à son maximum. Si le Comité propose de réattribuer des sièges entre les provinces, l'équilibre ne devrait pas s'éloigner davantage de la représentation par la population de peur d'occasionner de graves préoccupations constitutionnelles.

En 1867, les circonscriptions ont été attribuées de façon proportionnelle entre les provinces uniquement en fonction de la population<sup>4</sup>. Mais cet état de fait n'a pas duré. La taille des circonscriptions est devenue de plus en plus inégale entre les provinces en raison de l'admission de nouvelles provinces dans le Dominion, du désir politique d'éviter que des provinces à croissance plus lente ne perdent leur voix politique fédérale et parce qu'il est pratique pour les gouvernements d'avoir au moins un ministre du Cabinet dans chaque province (et, par conséquent, ils souhaitent pouvoir remporter un nombre raisonnable de sièges dans chacune d'elles). En 1915, ayant constaté que sa part de la population nationale avait diminué, l'Île-du-Prince-Édouard a évité de perdre d'autres sièges grâce à l'adoption de cette clause sénatoriale. Par la suite, d'autres mesures ont été créées pour protéger le poids électoral des petites provinces à la Chambre; actuellement, une clause de droits acquis garantit qu'aucune province ne perdra les sièges qui lui ont été attribués après le recensement de 1981. Au contraire, la taille de la Chambre s'accroît graduellement tous les dix ans pour tenir compte des provinces où la croissance est rapide, comme l'Alberta, afin de reconnaître leur part grandissante de la population du pays. Même à cela, en 2011, une circonscription moyenne en Alberta comptait 107 213 résidents et une circonscription moyenne en Ontario en avait 106 213; parallèlement, les circonscriptions de la Saskatchewan comptaient en moyenne 73 813 habitants et les quatre circonscriptions de l'Île-du-Prince-Édouard ne se composaient en moyenne que de 35 051 habitants<sup>5</sup>! L'écart est important, tant selon les normes historiques qu'internationales, et laisse entendre que le cadre actuel de la représentation n'est de toute évidence pas « proportionnel »<sup>6</sup>.

Contrairement à la clause sénatoriale, la clause de droits acquis n'est pas mentionnée expressément dans la *Loi constitutionnelle* et peut donc être abolie par le Parlement en tout temps; à mon avis, quel que soit le système électoral adopté en fin de compte, la règle des droits acquis ne peut théoriquement pas être défendue. Rien ne justifie tout simplement pas la prétention que des provinces, comme Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan, exigent le même poids démographique qu'il y a 35 ans. Dans le contexte fédéral, il n'est jamais facile pour une région du pays d'abandonner le pouvoir politique à une autre, mais la Chambre des communes n'a jamais été conçue pour représenter équitablement les régions du Canada. Les provinces, qui exercent des pouvoirs législatifs importants, sont tout à fait en mesure de s'exprimer si elles croient que quelque chose ne va pas à Ottawa. Et le Cabinet fédéral, par convention, est géographiquement diversifié. Le fait d'avoir quatre députés de l'Île-du-Prince-Édouard et sept de Terre-Neuve-et-Labrador permet,

---

<sup>4</sup> Le texte de ce paragraphe consiste, en grande partie, en des paraphrases de John C. Courtney, *Commissioned Ridings: Designing Canada's Electoral Districts*, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 2001, p. 29.

<sup>5</sup> Toutes les statistiques mentionnées ici sont tirées du Recensement de la population de 2011.

<sup>6</sup> Voir le long argument persuasif sur cette question dans Andrew Sancton, *The Principle of Representation by Population in Canadian Federal Politics*, Toronto : Mowat Centre, 2010, <https://mowatcentre.ca/the-principle-of-representation-by-population-in-canadian-federal-politics/>.

dans une certaine mesure, au parti au pouvoir d'être assuré d'avoir un membre du caucus qui peut représenter les intérêts de la province dans le sanctuaire du gouvernement. Mais la clause sénatoriale garantit déjà quatre sièges à l'Île-du-Prince-Édouard et six à Terre-Neuve-et-Labrador. La clause de droits acquis a une importance négligeable, sauf pour le Manitoba et la Saskatchewan, qui obtiennent chacun 14 sièges à la Chambre et six sénateurs. Il existe certainement une meilleure façon d'affermir la représentation dans ces deux provinces.

Ma proposition résoudreait cette question en élargissant considérablement la taille de la Chambre, peut-être en y ajoutant 62 sièges pour qu'il y ait 400 députés. La clause de droits acquis serait abolie, on maintiendrait la clause sénatoriale et une nouvelle règle serait ajoutée pour qu'aucune province n'ait moins de députés qu'une province moins peuplée. Selon mes calculs, en se servant des données du recensement de 2011, cette méthode donnerait la répartition des sièges que voici :

|                      | Colombie-Britannique | Alberta | Saskatchewan | Manitoba | Ontario | Québec | Nouvelle-Écosse | Nouveau-Brunswick | Île-du-Prince-Édouard | Terre-Neuve-et-Labrador |
|----------------------|----------------------|---------|--------------|----------|---------|--------|-----------------|-------------------|-----------------------|-------------------------|
| Répartition actuelle | 42                   | 34      | 14           | 14       | 121     | 78     | 11              | 10                | 4                     | 7                       |
| Proposition          | 52                   | 43      | 13           | 15       | 150     | 93     | 11              | 10                | 4                     | 6                       |

*Figure 1 : Répartition des députés entre les provinces dans une Chambre de 400 députés (un siège par territoire) avec une clause sénatoriale et sans clause de droits acquis.*

Par conséquent, l'Alberta et d'autres provinces en forte croissance récolteraient les avantages de leur croissance rapide, les petites provinces ne subiraient qu'une légère diminution de leur représentation et toutes les provinces conserveraient un nombre suffisant de députés pour fournir des ministres au Cabinet. Cette dernière question ne serait peut-être pas aussi importante si le Canada adoptait un système électoral proportionnel, qui garantirait presque assurément que chacun des deux principaux partis est représenté dans chaque province, même si (par exemple) la clause sénatoriale était abolie et l'Île-du-Prince-Édouard n'avait que deux sièges.

À une époque où le gouvernement réduit ses dépenses, ce concept n'est peut-être pas voué à être un succès de librairie et nécessiterait un remodelage de la Chambre des communes, mais il y a de bonnes raisons de croire que la Chambre est actuellement trop petite. En 2016, le caucus ministériel compte 183 membres, dont 65 (soit plus d'un sur trois) sont des ministres ou des secrétaires parlementaires « payés » par le gouvernement. Avec un caucus ministériel un peu plus large, les promesses de promotion au Cabinet pour les députés d'arrière-ban « sages » ne seraient pas aussi alléchantes et les députés pourraient se sentir plus libres de dire ce qu'ils pensent sur des questions touchant les politiques, ce qui améliorerait la confiance de leurs électeurs dans la diligence, la prévenance et la réceptivité de leurs députés aux inquiétudes des citoyens<sup>7</sup>.

Croyez-le ou non, une Chambre plus imposante pourrait également être plus efficace et efficiente! Dans les années 1980, alors que la Chambre comptait entre 282 et 295 députés, le gouvernement Mulroney a été obligé d'abandonner une réforme parlementaire prometteuse : les comités législatifs. Ces organes auraient allégé la charge de travail excessive des comités permanents de la Chambre en

<sup>7</sup> David Docherty, *Mr. Smith Goes to Ottawa: Life in the House of Commons*, Vancouver : UBC Press, 1997, p. 105.

examinant attentivement et en modifiant tous les textes législatifs du gouvernement. Cette mesure, qui fonctionne très bien en Grande-Bretagne, a échoué au Canada parce qu'il y avait trop peu de députés pour siéger à tous les comités<sup>8</sup>. Elle mérite une autre chance.

## **CONCLUSION**

Toutes mes excuses si le présent mémoire s'est trop éloigné du sujet de la réforme du système électoral, mais dans un pays fédéral, derrière chaque système électoral, il y a un modèle de répartition. À mon avis, il serait insensé que le Canada adopte une machine électorale axée sur la proportionnalité des votes sans tenir compte, parallèlement, de la question négligée de la proportionnalité démographique.

---

<sup>8</sup> C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto : University of Toronto Press, 1987, p. 263.