

Pour l'égalité des électeurs
ou un nouveau système électoral pour le Canada

par

Citizens for Voter Equality^a

Burnaby/New Westminster¹

Le 2 octobre 2016

Aperçu

Ce mémoire explique l'importance d'atteindre l'égalité des électeurs, et ce que cela signifie.

Compter chaque vote ne suffit pas. Chaque vote devrait compter dans l'élection d'un député.

Cette idée mène tout naturellement à celle de représentation proportionnelle avec circonscriptions plurinominales. Le système le plus simple et le plus équitable est le scrutin préférentiel à VUT.

^a Responsable des communications : D.J.Huntley, Burnaby, C.-B.

VALEURS

- (A) **Égalité des électeurs** : Tous les électeurs du Canada sont égaux et la loi doit garantir l'égalité de leurs avantages et responsabilités. Par conséquent, les électeurs doivent jouir de **l'ÉGALITÉ DE LEUR POUVOIR LÉGISLATIF**.
- (B) **Représentation** : Chaque électeur devrait être représenté à la Chambre des communes par une personne qui partage ses valeurs et à qui il a accordé son vote. De cette façon, le pouvoir législatif de chaque citoyen est transféré à son député.
- (C) **Égalité de la représentation** : Idéalement, des groupes de taille égale formés de gens partageant entre eux les mêmes idées et valeurs éliraient chacun leur député. Chaque député devrait représenter environ le même nombre d'électeurs ayant effectivement voté pour lui.
- (D) **Représentation locale efficace** : L'ensemble des communautés d'électeurs devrait être représenté, dans toute sa complexité et aussi pleinement que possible. Les communautés d'électeurs devraient être aussi compactes que possible, pour garantir la représentation locale.

RECOMMANDATIONS

- (1) Il faut créer des circonscriptions électorales plurinominales afin que la diversité des valeurs des citoyens soit représentée au Parlement. Pour ce faire, plusieurs députés doivent être élus collectivement par voie d'un scrutin permettant aux électeurs de classer les candidats par ordre de préférence. Le dépouillement des votes doit se faire de façon à réaliser autant que possible l'idéal exprimé plus haut.

 - (2) Parmi les méthodes de dépouillement du scrutin, il faut choisir celle qui assure le plus grand pouvoir législatif aux électeurs et qui, par ailleurs, garantit l'indépendance des députés par rapport aux partis.

 - (3) Un tel mode de scrutin mène à la démocratie consensuelle, un type de démocratie globalement meilleur.
-

DISCUSSION

Égalité des électeurs

Le choix d'un mode de scrutin peut se faire sous l'angle de différentes valeurs, dont nombre de listes ont été publiées. Mais la valeur dominante est celle de l'égalité des citoyens, comme prescrit dans l'article 15 de la Constitution du Canada. Nous citons le site Web du ministère de la Justice² :

« Les droits à l'égalité sont au cœur même de la Charte. Ils visent à garantir que chacun soit traité avec le même respect, la même dignité et la même considération (c.-à-d. sans discrimination), indépendamment de ses caractéristiques personnelles comme la race, l'origine ethnique ou nationale, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, les déficiences intellectuelles ou physiques, l'orientation sexuelle, la situation matrimoniale ou la citoyenneté.

Cela signifie habituellement que toutes les personnes devraient être traitées de la même manière par la loi et que chacun devrait avoir droit aux mêmes avantages offerts par les lois ou les politiques gouvernementales. »

Le système électoral actuellement en vigueur, le scrutin majoritaire uninominal à un tour, ne respecte pas ce principe d'égalité puisqu'en général, il fait en sorte qu'environ la moitié des électeurs sont représentés par un député qui ne partage pas leurs valeurs. Pire encore, il conduit souvent à l'élection d'un gouvernement majoritaire qui représente une minorité des électeurs.

Par conséquent, nombreux sont ceux qui considèrent que notre système électoral actuel est inconstitutionnel. Notamment, dans un article publié en 1999, Trevor Knight, un étudiant à la Faculty of Law Review de l'Université de Toronto, soutient qu'il y a lieu de contester la constitutionnalité de ce système en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés³.

Cette contestation de la constitutionnalité du système n'est pas nécessaire. Quiconque ne reconnaît pas l'égalité des électeurs est obligé de déterminer quels votes doivent avoir un pouvoir législatif plus grand ou moindre que les autres, et pourquoi. Une telle tâche est impossible.

L'idéal

Dans une démocratie représentative, **chaque citoyen devrait être représenté par un député qui partage ses valeurs**. Ceci mène à l'idéal suivant : **l'idéal est que des groupes de gens partageant entre eux les mêmes idées et valeurs, élisent chacun leur député**.

Chaque groupe devrait compter le même nombre de personnes. Or pour chaque député, on compte environ 50 000 électeurs. Comment pouvons-nous former des groupes de 50 000 personnes partageant les mêmes valeurs?

Les valeurs des Canadiens sont diverses. Typiquement, si on se fie aux résultats du scrutin, un député partage tout au plus les valeurs de la moitié des électeurs. Un député ne peut représenter à lui seul tous les électeurs de sa circonscription sur le plan législatif. Un membre de la Chambre des communes ne peut voter à la fois en faveur d'un projet de loi et contre le même projet. Il est donc nécessaire de créer des circonscriptions électorales dans lesquelles plus d'un député est élu.

Les circonscriptions plurinominales sont nécessaires

Combien de députés devraient être élus dans chaque circonscription électorale? Si on n'en élit qu'un seul, un seul ensemble de valeurs est représenté. Si on en élit cinq, jusqu'à cinq ensembles de valeurs peuvent alors être représentés. Si on en élit vingt, ils peuvent représenter jusqu'à vingt ensembles de valeurs. Mais plus on augmente ce nombre, plus l'aire géographique et le nombre d'électeurs par circonscription s'accroissent. Et si une circonscription devient trop grande, moins les députés qui la représentent sont considérés comme locaux, ce qui dilue la représentation locale, une des principales valeurs du système actuel. De toute évidence, un compromis est nécessaire.

En Colombie-Britannique, l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale a recommandé l'élection de deux à sept députés par circonscription. En Irlande, on en élit de trois à cinq et en Tasmanie, cinq. Arend Lijphart recommande aux nouvelles démocraties de sept à dix députés par circonscription⁴. Dans une étude comparant les mérites de différents nombres de députés par circonscription, Carey et Hix concluent que le nombre optimal est de trois à huit députés⁵. Mais ce nombre n'a pas à être le même pour toutes les circonscriptions; un compromis devrait permettre une représentation plus grande dans les circonscriptions densément peuplées des principales zones urbaines, et moins grande dans les régions rurales moins densément peuplées.

Comment les députés seront-ils élus? Comment peut-on délimiter un groupe d'électeurs partageant les mêmes valeurs qu'un candidat? La réponse est simple. Les électeurs reçoivent une liste de candidats qu'ils doivent classer par ordre de préférence.

Comment les votes seront-ils regroupés selon les préférences des électeurs, de manière à ce que chaque groupe formé puisse élire un candidat qui partage ses valeurs? Regrouper les votes n'est pas une mince tâche. Le mode de scrutin le plus répandu est celui du

Vote unique transférable (VUT)⁶

Ce système répond aux objectifs énoncés et a été longuement éprouvé.

Là où la densité de la population est trop faible pour mettre en pratique ce système, comme au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Yukon et dans certaines régions nordiques, des circonscriptions uninominales devraient être maintenues. Les électeurs devraient tout de même pouvoir classer les candidats, et leurs votes seraient comptés suivant la méthode Condorcet.

Le meilleur système

Le premier ministre Justin Trudeau a promis que l'élection de 2015 serait la dernière à utiliser le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT). Nous devons donc nous demander par quoi nous voulons le remplacer. En 2004, les membres de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale formée en Colombie-Britannique ont passé près d'un an à étudier les différents systèmes électoraux et à sonder l'opinion des citoyens à ce sujet. Les membres de cette Assemblée ont travaillé dur. Les valeurs fondamentales auxquelles ils concluent sont présentées dans l'annexe A du présent document. Cette conclusion a contribué à la formulation de nos recommandations, qui sont cohérentes avec elle.

Le chapitre de conclusion du livre intitulé *The Politics of Electoral Systems*, publié en 2005 par Michael Gallagher et Paul Mitchell⁷, tente de répondre à la question suivante : « Quel est le meilleur système électoral? » Les auteurs rassemblent neuf listes de critères provenant de différents auteurs et commissions, qu'ils synthétisent en une seule liste. Nous avons utilisé cette dernière pour rédiger la nôtre, présentée dans le tableau suivant. Dans ce tableau, nous avons évalué les principaux systèmes électoraux pertinents selon différents critères⁸.

VALEURS	SMUT/VP	RPM	VUT
Égalité des électeurs ^a	non	moyen	bon
Démocratie consensuelle ^b	non	oui	oui
Adéquation entre les choix politiques des partis au pouvoir et ceux des citoyens ^c	variable	bon	bon
Degré de satisfaction des électeurs quant aux politiques du gouvernement ^d	variable	bon	bon
Absence de régionalisme ^e	non	oui, mais	oui
Proportion de femmes députées ^f	faible	meilleur	meilleur
Élection de députés issus des grandes minorités ^g	faible	meilleur	meilleur
Élection de politiciens indépendants sérieux ^h	très faible	faible	bon
Simplicité pour les électeurs ^j	bon VP est mieux	2 votes; peut être complexe	meilleur

Gouvernement stable et efficace ^k	bon	bon	bon
Responsabilité personnelle du député envers ses électeurs ^l	faible	moyen	bon
Partis unis et disciplinés ^m	bon	bon	meilleur
Possibilité pour les électeurs d'éjecter le gouvernement en place ⁿ	oui	oui	oui

Légende :

SMUT : scrutin majoritaire uninominal à un tour.

VP : vote préférentiel. Ce système ne satisfait pas le critère selon lequel « chaque vote compte ».

RPM : représentation proportionnelle mixte. Il existe diverses variantes de ce système, mais toutes utilisent le SMUT pour élire certains députés, alors que les autres sont élus suivant un scrutin de liste. Nous référons au meilleur système de RPM, qui permettrait aux électeurs de déterminer l'ordre des candidats sur les listes.

VUT : vote unique transférable. Nous référons au meilleur système de VUT.

Notre tableau n'inclut pas le scrutin de liste, puisqu'il semble que ce système ne soit pas envisageable au Canada.

- a Il s'agit du critère prioritaire, puisque tous les citoyens doivent être traités également. Tous les électeurs doivent jouir de l'égalité de leur pouvoir législatif.
- b Voir Lijphart, comme discuté plus bas.
- c D. M. Farrell et M. S. Shugart : *Electoral Systems*. Sage, London, 2012, Introduction p.xxxiii [en anglais seulement]. Ce critère d'adéquation entre les choix politiques des partis et les préférences de électeurs provient de l'étude de Lijphart.
- d *ibid* p.xxxiii
- e « Régionalisme » réfère au fait qu'une province entière ou une région du Canada soit représentée par des députés d'un seul parti, même si une proportion significative d'électeurs ont choisi des candidats d'autres partis. C'est dans le SMUT que le régionalisme est le plus marqué. Dans le système de RPM, ce phénomène se produira dans les circonscriptions uninominales, où les députés d'autres partis seront principalement issus des listes de partis. Avec le VUT, le régionalisme serait faible ou inexistant.
- f Farrell et Shugart *supra* p.xxxi
- g Dans les circonscriptions uninominales, les partis tendent à la prudence dans le choix de leurs candidats, ce qui favorise les hommes blancs d'âge moyen. Dans les circonscriptions plurinominales, les partis sont plus enclins à présenter des candidats issus de diverses minorités et susceptibles d'obtenir le soutien de ces minorités. Il en va de même de l'élection des femmes.
- h Henry Droop, 1869; reproduit dans Farrell et Shugart *supra*, volume 3, p.8.

Prenons par exemple le très populaire Bill Copeland, maire de la Ville de Burnaby pendant plusieurs années. S'il avait été un candidat indépendant lors d'une élection à VUT, il se serait fait élire sans peine, sans aucun fonds de campagne. À l'opposé, s'il s'était présenté comme candidat indépendant à une élection à SMUT, ses chances d'être élu auraient été minces, même avec un budget de campagne important, puisqu'il aurait été éclipsé par les campagnes des principaux partis.

- j Le VP et le VUT simplifient la tâche de l'électeur, qui doit attribuer un rang à un ou plusieurs candidats, selon ses préférences. Le SMUT est plus complexe, puisque l'électeur peut être tenté par le vote stratégique, c'est-à-dire de voter non pas pour le candidat qu'il souhaite élire, mais pour celui qui a les meilleures chances de gagner, dans l'espoir de défaire un autre candidat. En RPM, l'électeur dispose de deux votes : un pour un candidat et l'autre pour un parti. Si les électeurs ont la possibilité d'attribuer un rang aux candidats de la liste du parti, leur tâche devient complexe.
- k David Farrell soutient que « les modes de scrutin proportionnels ne peuvent que présenter une plus grande stabilité⁹ ». [TRADUCTION]
- l Dans les systèmes SMUT et VP, la responsabilité personnelle des élus est faible, puisqu'il n'est pas possible d'éjecter un député en particulier, à moins de voter pour un autre parti. L'électeur n'a donc aucune option valable.
- m Les systèmes SMUT et VP peuvent favoriser l'émergence de partis hautement disciplinés, voire d'une dictature élue. Les députés élus par VUT sont plus libres de voter à l'encontre de la direction de leur parti, puisque même s'ils se font écarter du caucus, ils peuvent ensuite se faire réélire en tant que candidats indépendants si les électeurs les soutiennent. Nous croyons que c'est une bonne chose.
- n Il est possible d'éjecter le gouvernement en place dans tous les systèmes électoraux.

Le mode de scrutin en faveur duquel nous plaidons, qui est un système préférentiel plurinominal, satisfait à tous ces critères, et à un degré supérieur à celui des autres systèmes électoraux. Plus particulièrement, il optimise le compromis entre la représentation des valeurs des électeurs à la Chambre des communes et le maintien d'une représentation locale.

On peut présumer que le système que nous proposons mènera à une coalition ou à l'élection de gouvernements minoritaires. Un mythe circule selon lequel ces types de gouvernements sont instables et inefficaces. Or il n'en est rien. David Farrell dit, dans son ouvrage *Electoral Systems*, que « les modes de scrutin proportionnel ne peuvent que présenter une plus grande stabilité⁹ ». [TRADUCTION]

Nous en concluons que « l'idéal selon lequel des groupes de taille égale formés de gens partageant entre eux les mêmes idées et valeurs, éliraient chacun leur député » est cohérent avec toutes les principales valeurs présentées et satisfait au critère prioritaire de l'égalité des personnes énoncé dans la Constitution du Canada.

Proportionnel

Le lecteur aura remarqué que nous n'utilisons pas le terme « proportionnel ». Le système que nous avons décrit vise à ce que chaque électeur, autant que possible, soit représenté par un député qui

partage ses valeurs. Pour cette raison, le système que nous proposons est généralement considéré comme un système proportionnel, même si le mot « proportionnel » n'a pas de définition adéquate dans le contexte d'un scrutin préférentiel. Plus le nombre de députés par circonscription est élevé, meilleure est l'adéquation entre les valeurs des électeurs et celles des députés.

Au moment de choisir un mode de scrutin, il faut toujours se demander quelles en sont les conséquences potentielles. C'est ce dont nous allons discuter.

Démocraties consensuelles

Arend Lijphart a mené une étude approfondie comparant les démocraties majoritaires, c'est-à-dire les démocraties fondées sur un mode de représentation non proportionnelle, aux démocraties consensuelles qui elles, se fondent sur la représentation proportionnelle¹⁰. Il y constate que les démocraties consensuelles atteignent, pour tous les effets étudiés, des résultats aussi bons ou meilleurs que les démocraties majoritaires. Voici une liste de ces effets :

- représentation de tous, avec une juste accue
- mesure de la qualité de la démocratie
- augmentation du nombre de femmes députées et ministres
- meilleure protection de l'environnement
- diminution du nombre de personnes incarcérées et moindre recours à la peine de mort
- amoindrissement de l'écart entre riches et pauvres
- hausse de la participation électorale
- hausse du degré de satisfaction envers les politiques du gouvernement
- amélioration du bien-être social
- meilleure santé
- économies plus saines et prospères
- amélioration de l'efficacité énergétique (énergie utilisée/PIB)
- augmentation de l'aide aux pays en développement

Bref, en moyenne les démocraties consensuelles sont généralement bienveillantes, moins dures et meilleures à tous les égards.

Les Canadiens méritent la Chambre des communes pour laquelle ils ont voté; le scrutin majoritaire uninominal à un tour ne leur permet pas.

Nous résumons ici les arguments entendus au fil des années, qui exposent les défauts du mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour.

(i) Un parti politique peut obtenir la majorité – et il l'obtient généralement – même si moins de 50 % des électeurs le soutiennent. Il peut alors mettre en place une législation dont la majorité des citoyens ne veulent pas.

(ii) Le système actuel favorise la régionalisation des partis, ce qui signifie que des régions entières du Canada peuvent être représentées de manière homogène, sans égard à la diversité de leurs citoyens. Ceci provoque des tensions régionales.

(iii) En général, seulement la moitié de la population est représentée par un député qui correspond à ses valeurs, et l'autre moitié non.

(iv) Les Autochtones, les femmes et différents groupes minoritaires sont sous-représentés.

(v) Le système favorise l'affrontement politique, au détriment de la recherche de consensus.

Remarques finales

Aucun système n'est parfait.

Certaines personnes refuseront le changement. On peut s'attendre à ce qu'elles mettent en relief les imperfections de n'importe quel système proposé, et qu'elles exposent des arguments creux, trompeurs et parfois même carrément mensongers. Nous ne devons pas laisser le débat sur le meilleur système électoral dévier de son objectif : mettre en place un système qui sert le mieux possible les électeurs.

Pour pousser la réflexion plus loin :

<https://dl.dropboxusercontent.com/u/24037918/CVEtoERREcomplete.pdf>

Dans ce document, d'autres sujets sont abordés, en particulier :

- Comment notre recommandation respecte les cinq principes directeurs
- Quelques-uns des autres modes de scrutin (VP et RPM)
- Un référendum
- Le vote obligatoire
- L'abaissement de l'âge minimal pour voter
- Le vote en ligne

Ainsi qu'une annexe

Notes :

1. **Citizens for Voter Equality** (Burnaby/New Westminster) est un groupe non partisan constitué de Craig Henschel, David Huntley, Reena Meijer-Drees et Darcy Suehn, qui se réunit régulièrement depuis 2007.

Craig Henschel a participé à l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale active en 2004 en Colombie-Britannique.

David Huntley est professeur émérite au département de physique de l'université Simon Fraser.

Reena Meijer-Drees est une professionnelle du secteur de la haute technologie.

Darcy Suehn est membre d'un comité exécutif local du syndicat Unifor.

2. <http://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/just/06.html#de>, consulté de 14 avril 2016.
3. <http://library.law.utoronto.ca/sites/library.utfl.peapoddev.com/files/other/22.PDF>, consulté en avril 2016 [en anglais seulement].
4. Arend Lijphart: Forward, p.ix in: "The Politics of Electoral Systems" edited by Michael Gallagher and Paul Mitchell, Oxford University Press, 2005 [en anglais seulement].
5. John M. Carey et Simon Hix. *The Electoral Sweet Spot: Low Magnitude Proportional Electoral Systems*. American Journal of Political Science, v.55, pp.383-397, 2011 [en anglais seulement]. Reproduit dans « Electoral Systems » v.III, Electoral System Design and Performance, édité par David M. Farrell et Matthew S. Shugart; Sage, Los Angeles, 2012, pp.27-51 [en anglais seulement].
6. Le VUT est critiqué pour son mode de dépouillement. Pour faire une analogie concrète, prenons une classe de trente-deux élèves qui veulent former quatre équipes de huit élèves. Tous ceux qui souhaitent devenir chefs d'équipe s'alignent d'un côté de la classe. Tous les autres se regroupent ensuite autour de celui ou celle qu'ils veulent comme chef. Dès qu'un candidat reçoit l'appui de sept élèves, il devient chef de cette équipe. Les autres élèves qui soutenaient ce candidat doivent alors rejoindre leur deuxième choix. Un candidat recevant peu d'appuis reconnaît que sa proposition n'est pas pertinente. Lui et son petit groupe rejoignent alors leur deuxième choix respectif. Le processus se poursuit, prenant en compte les troisièmes choix et ainsi de suite, jusqu'à ce que les huit équipes soient complétées. La même méthode peut être appliquée à une élection politique, par la tenue d'un scrutin préférentiel. Le dépouillement se fait à la main ou informatiquement, en préservant l'anonymat des électeurs.
7. Michael Gallagher et Paul Mitchell eds: *The Politics of Electoral Systems*. Oxford University Press, 2005 [en anglais seulement].
8. Ce tableau diffère significativement, sur les plans du contenu et de l'évaluation, de la figure 12 du rapport de la Commission du droit du Canada. Nous sommes en désaccord avec l'évaluation que fait cette dernière de certains aspects du VUT.
9. David Farrell: *Electoral Systems : A Comparative Introduction*. Palgrave, 2001, p.205. 2^e édition, Palgrave, 2011, p.227 [en anglais seulement].
10. A. Lijphart. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, 1999, et la seconde édition, 2012, en particulier le chapitre 16 [en anglais seulement].