



**GROUPE CANADIEN
D'ÉTUDE
DES QUESTIONS
PARLEMENTAIRES**

**LA RÉFORME ÉLECTORALE ET SES
CONSÉQUENCES SUR LE PARLEMENT**

**OTTAWA
LE 27 FÉVRIER 2004**

**GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE
DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES**

Le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires (GCÉQP) a été créé dans le but de réunir toutes les personnes qui s'intéressent aux institutions parlementaires et au processus législatif, afin de favoriser la compréhension et l'amélioration de ces institutions et de ce processus.

La constitution du Groupe prévoit entre autres l'organisation de conférences et de colloques à Ottawa et dans d'autres villes au Canada, la rédaction de publications et d'articles divers, la constitution de différents groupes de travail, la promotion et l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision, et le parrainage d'événements publics ou de toute autre activité éducative.

Toute personne qui s'intéresse aux institutions législatives canadiennes peut devenir membre du Groupe.

Pour devenir membre ou pour en savoir plus sur le Groupe, prière de s'adresser au secrétariat du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, C.P. 660, édifice de l'Ouest, Ottawa (Ontario), K1A 0A6.
Tél. : (613) 943-1228, télécopieur : (613) 995-5357
www.etudeparlementaire.ca

INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

De nombreux analystes s'entendent pour dire que le pays est en train d'effectuer une certaine remise en cause de ses pratiques électorales de longue date. Le premier ministre Paul Martin a soulevé la question du « déficit démocratique », une expression concise évoquant la concentration injustifiée du pouvoir entre les mains de l'exécutif. Son gouvernement a présenté plusieurs propositions visant à remédier à cette situation en faisant intervenir les représentants élus – les députés – dans un plus grand nombre d'étapes du processus décisionnel. D'autres ont concentré leur attention sur le système électoral, faisant valoir que l'actuel régime ne rend pas compte adéquatement de l'opinion des électeurs. Dans plusieurs provinces, on examine actuellement d'autres systèmes, comme les systèmes proportionnels, qui refléteraient mieux les préférences des électeurs.

Le GCEQP a décidé qu'il s'agissait d'un moment opportun pour tenir une conférence sur la réforme électorale. Le Groupe voulait également traiter de la problématique de la coalition, parallèlement à celle de la réforme électorale, car l'adoption d'un système électoral proportionnel pourrait bien donner lieu à l'avènement d'un gouvernement de coalition. Il en est résulté que cette conférence a compté parmi celles du Groupe qui ont attiré le plus de participants.

Toutes les bonnes conférences exigent quantité de travail de la part de nombreuses personnes. Le GCEQP tient à remercier les conférenciers et les panélistes pour leurs contributions intéressantes et éclairées; les participants, qui ont suscité des discussions et des débats aussi captivants; les organisateurs de la conférence; la secrétaire exécutive du GCEQP, JoAnne Cartwright, sans laquelle il n'aurait pu y avoir de conférence; ainsi que les stagiaires parlementaires, qui ont pris des notes sur les discussions tout au long de la journée.

David Docherty
Président de la conférence

Jennifer Smith
Membre du comité de la conférence et
administrateurs du Conseil d'administration du
Groupe canadien d'étude des questions parlementaires



LA RÉFORME ÉLECTORALE ET SES CONSÉQUENCES SUR LE PARLEMENT

OTTAWA
LE 27 FÉVRIER 2004

TABLE DES MATIÈRES

EXPOSÉ EN MATINÉE

Options de réforme électorale 1

PREMIÈRE SÉANCE

La réforme électorale dans les provinces 3

ALLOCUTION À L'HEURE DU DÉJEUNER..... 5

DEUXIÈME SÉANCE

*Les conséquences de la réforme électorale
et le gouvernement minoritaire* 7

Exposé en matinée :

André Blais

Département de science politique
Université de Montréal

Options de réforme électorale

Le professeur Blais a ouvert la conférence en abordant différentes options pour la réforme du système électoral. [Le texte intégral de son intervention fait partie des documents *Perspectives parlementaires*, dans le site Web du GCEQP.]

Le professeur Blais a d'abord mis en relief les trois dimensions fondamentales d'un système électoral : 1) la structure de la circonscription (c.-à-d. le nombre de sièges alloués par district); 2) la structure du scrutin (c.-à-d. la manière dont les gens votent); et 3) la formule électorale (c.-à-d. la manière de transformer les votes en sièges). Il a ensuite expliqué plus en détail chacune de ces dimensions.

La structure de la circonscription

Trois grands éléments ou conditions servent à déterminer la structure de la circonscription :

1. S'il existe des districts électoraux;
2. Si les districts sont représentés par un ou plusieurs élus; et
3. Le nombre de sièges dans les districts à plus d'un représentant (p. ex., 5 sièges, 10 sièges, etc.).

L'avantage des circonscriptions multinominales, le modèle habituel dans les systèmes de représentation proportionnelle, est que la plupart des électeurs peuvent compter sur un député du parti qu'ils préfèrent afin de les représenter dans leur région.

Le scrutin

D'après M. Blais, trois grandes conditions déterminent également la nature du scrutin :

1. Si les électeurs sont invités à s'exprimer au sujet des partis, des candidats, ou des deux;
2. Si les électeurs sont invités à indiquer leur ordre de préférence des partis/candidats, du premier au dernier (comme dans un modèle de vote unique transférable), ou simplement à répondre par « oui » ou « non »; et
3. Si les électeurs peuvent exprimer un seul suffrage ou plusieurs.

Les scrutins à listes fermées sont des scrutins où les électeurs choisissent un parti (et, implicitement, une liste de candidats dont le choix ne relève pas d'eux). Un scrutin à listes ouvertes permet aux électeurs d'exprimer leurs préférences séparément à l'égard des partis et des candidats. Par exemple, cela pourrait se faire dans le cadre d'un vote unique transférable ou d'un scrutin préférentiel (où les électeurs expriment leur choix de candidats dans l'ordre).

D'après M. Blais, l'actuel système majoritaire uninominal du Canada comporte plusieurs lacunes : les électeurs n'ont qu'un seul vote, ils ne peuvent indiquer leur choix de candidats dans l'ordre et ils ne peuvent s'exprimer séparément au sujet des candidats et des partis. Puisque l'Australie et l'Irlande utilisent des bulletins à choix multiples, les électeurs canadiens seraient certainement capables de composer avec des bulletins similaires « riches en information ».

La formule électorale

Il existe quatre formules électorales de base : le système à majorité simple (le parti/candidat qui obtient le plus grand nombre de votes gagne); le système à majorité absolue (le parti/candidat qui obtient plus de 50 % des votes gagne); la représentation proportionnelle (où les sièges sont attribués en fonction des votes obtenus); et les systèmes mixtes (habituellement une combinaison de la représentation proportionnelle et des systèmes à majorité simple ou absolue).

Étant donné que la plupart des discussions au Canada portent sur l'adoption d'un modèle de

RP, il convient de noter qu'aucun système au monde n'est exclusivement proportionnel. On observe plutôt différents degrés de proportionnalité.

D'après M. Blais, lorsqu'on cherche à déterminer quel système électoral serait le plus approprié, le débat se focalise sur les avantages et inconvénients des gouvernements unipartites par opposition aux gouvernements multipartites (ou de coalition). Les systèmes de RP créent naturellement un plus grand nombre de gouvernements de coalition.

Le principal argument en faveur des gouvernements de coalition est qu'ils ont tendance à être moins centralisés. Puisque les grandes décisions nécessitent l'approbation des partenaires de la coalition, le pouvoir du premier ministre s'en trouve réduit. Les principaux arguments à l'encontre sont qu'ils peuvent être instables, que les électeurs n'ont pas voix au chapitre dans la composition de la coalition (qui se forme souvent par suite de négociations de coulisse) et que la responsabilité peut être diluée, en particulier lorsque les électeurs ont besoin de blâmer quelqu'un pour des erreurs commises.

Conclusion

M. Blais a conclu en disant que les options de réforme les plus plausibles pour le Canada sont : 1) un système de RP avec listes ouvertes (semblable à celui de la Finlande); 2) le vote unique transférable (comme en Irlande); et 3) un système correctif mixte (semblable à celui de l'Allemagne). Son jugement s'appuie sur la prémisse que toute réforme devrait intégrer un certain degré de proportionnalité et que les Canadiens veulent avoir leur mot à dire au sujet des candidats.

M. Blais a rappelé aux participants qu'en fin de compte, le choix d'un système électoral devrait dépendre des valeurs et objectifs considérés comme les plus importants (p. ex., une responsabilité claire des partis politiques, l'importance des candidats par rapport aux partis, l'importance de la représentation des points de vue minoritaires, etc.). Comme il est

impossible de réaliser tous les objectifs au moyen d'un seul système, il est crucial pour les gouvernements – et, idéalement, pour les citoyens – de déterminer les considérations prioritaires.

Première séance

La réforme électorale dans les provinces

Présidence

Bernard Colas

Vice-président

Commission de réforme du droit

Panélistes

L'hon. Norman Carruthers

Commissaire

Commission de l'Île-du-Prince-Édouard sur la réforme électorale

R. Kenneth Carty

Département de science politique

Université de la Colombie-Britannique

William Cross

Département de science politique et Centre for Canadian Studies, Université Mount Allison; directeur de recherche de la Commission du Nouveau-Brunswick sur la démocratie législative

André Fortier

Secrétaire adjoint

Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques

Gouvernement du Québec

Matthew Mendelsohn

Département d'études politiques

Université Queen's ;

sous-ministre, Bureau du renouveau démocratique

Gouvernement de l'Ontario

Comme l'a signalé **Bernard Colas**, la Commission de réforme du droit vient de terminer une étude du système électoral fédéral où l'on recommande d'y inclure un élément de représentation proportionnelle. Il a ensuite présenté les panélistes, chacun contribuant ou ayant contribué récemment aux efforts déployés dans les provinces en matière de réforme électorale.

Norman Carruthers est intervenu le premier pour expliquer que si l'Î.-P.-É a créé une commission chargée de la réforme électorale, c'est dans une large mesure parce que, lors des derniers scrutins, l'opposition législative a été systématiquement confinée à un nombre beaucoup moins grand de sièges que ne le justifiait sa part du vote populaire. Le rapport de la Commission recommande que la province adopte un système de représentation proportionnelle semblable à celui de la Nouvelle-Zélande. Il a toutefois ajouté que le gouvernement n'était pas très impressionné par l'idée de la RP et conclu que la Commission aurait dû adopter un processus de nature à communiquer un plus grand sentiment d'urgence aux électeurs de l'Île, peut-être semblable à celui utilisé actuellement en Colombie-Britannique et décrit par le prochain panéliste, Kenneth Carty.

Ken Carty a fait l'éloge du processus utilisé en C.-B., la Citizens' Assembly on Electoral Reform. L'Assemblée regroupe 160 citoyens choisis au hasard, chacun s'étant engagé à effectuer un examen approfondi des systèmes électoraux et de la réforme électorale. Si l'Assemblée recommande que l'actuel système soit modifié d'une certaine façon, sa recommandation sera soumise aux électeurs le 17 mai 2005. D'après M. Carty, les membres de l'Assemblée sont enthousiastes et profondément intéressés à leur travail. En outre, le gouvernement s'est tenu à l'écart et les médias traitent l'Assemblée de manière constructive dans leurs reportages.

Bill Cross a fait état des événements au Nouveau-Brunswick, où le gouvernement a établi une commission ayant pour mandat d'examiner les modalités d'une réforme électorale, d'une réforme démocratique (l'utilisation des référendums) et d'une réforme législative (le rôle du député provincial). La Commission, dont les neuf membres sont nommés par le gouvernement, devrait soumettre un rapport à ce dernier dans l'année.

André Fortier a expliqué qu'au Québec, l'intérêt pour la réforme électorale s'est accentué à la suite de l'élection de 1998 qui a donné au Parti Québécois une majorité de sièges bien qu'il

n'ait obtenu qu'une part minoritaire du vote populaire. Ce sont les Libéraux qui ont obtenu la majorité du vote populaire, tandis qu'un tiers parti, l'Action démocratique du Québec, se retrouvait démesurément sous-représenté à l'Assemblée nationale. Le gouvernement envisage de présenter un projet de loi prévoyant un élément de représentation proportionnelle et, à cette fin, est en train de consulter des experts en systèmes électoraux. M. Fortier a souligné que le gouvernement tient à ce que les électeurs soient mieux représentés à l'Assemblée nationale et va probablement apporter des modifications progressives au système électoral en vue d'y parvenir.

Matthew Mendolsohn a décrit le processus particulier de l'Ontario. À l'instar du Nouveau-Brunswick, l'Ontario a dressé un large éventail d'éléments de réforme, allant de la réforme électorale à la réforme du financement des campagnes, en passant par des dates d'élection fixes et le rôle des députés dans les travaux de l'Assemblée législative. L'entité chargée de se pencher sur ces questions est un secrétariat dirigé par M. Mendolsohn lui-même, qui est comptable à un ministre. D'après M. Mendolsohn, le gouvernement est déterminé à mener auprès du public des consultations exhaustives sur ces dossiers.

Dans la discussion qui a suivi, **Norman Carruthers** a indiqué que si une province opte pour la réforme électorale, d'autres vont suivre son exemple, notamment parce que de nombreuses provinces sont en train d'y songer. **Ken Carty** a souligné l'importance d'un engagement à tenir un référendum sur des recommandations de changement. **Bill Cross** a quant à lui insisté sur l'importance d'un appui de tous les partis au processus d'examen d'un éventuel changement.

Sites Web importants :

Commission du droit du Canada : www.lcc.gc.ca

Commission de l'Île-du-Prince-Édouard sur la réforme électorale :

www.gov.pe.ca/electoralreform

Citizens' Assembly on Electoral Reform de la Colombie-Britannique :

www.citizensassembly.bc.ca

Commission du Nouveau-Brunswick sur la démocratie législative :

www.gnb.ca/0100/index-f.asp

Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques du Québec :

www.mce.gouv.qc.ca/srid/index.htm

Allocution à l'heure du déjeuner par :

L'honorable Bernard Lord

Premier ministre du Nouveau-Brunswick

Le premier ministre du Nouveau-Brunswick, l'honorable Bernard Lord, a entretenu les participants au sujet de la réforme électorale au Nouveau-Brunswick. Il a commencé par donner de la démocratie une définition large qui englobe les valeurs de tolérance et d'égalité ainsi que le droit de vote. Il a également souligné la nécessité d'examiner et, si nécessaire, de moderniser les institutions démocratiques de temps à autre. Il a cité en exemple certaines initiatives récentes du Nouveau-Brunswick en ce sens, comme l'adoption d'un texte de loi établissant l'égalité des deux communautés de langues officielles – francophone et anglophone – de la province; l'utilisation du référendum sur des questions d'intérêt public; et l'établissement de conseils locaux élus sur la santé et l'éducation. Puis il a abordé l'initiative actuelle du gouvernement, soit l'établissement l'an dernier de la Commission sur la démocratie législative.

Le vaste mandat de la Commission n'a d'autre but que d'améliorer le régime démocratique de la province axé sur le citoyen. Ce mandat se répartit en trois volets : la réforme électorale, la réforme législative et la réforme démocratique. Du côté de la réforme électorale, le gouvernement a demandé à la Commission d'étudier certains éléments particuliers, à commencer par le caractère souhaitable d'un système de représentation proportionnelle au Nouveau-Brunswick et, le cas échéant, le modèle qui conviendrait le mieux. La Commission doit également se pencher sur le nombre actuel de députés et déterminer si ce nombre doit être modifié parallèlement au système électoral, et examiner la possibilité d'établir des dates d'élection fixes. Enfin, le gouvernement demande à la Commission d'étudier le déclin de la participation des électeurs, en particulier des jeunes électeurs, et de recommander des moyens d'inverser la tendance.

Le deuxième volet est celui de la réforme législative, en particulier le rôle des députés de l'Assemblée législative. D'après le premier ministre Lord, les élus constatent que leur travail a changé. La charge de travail exige plus de temps et les tâches sont variées et complexes. Parallèlement, le public en est venu à exiger un régime de reddition des comptes et de transparence. Le gouvernement a donc demandé à la Commission d'examiner le rôle du député et d'envisager des moyens d'en rehausser la pertinence. Dans le cadre de cet examen, il s'attend à ce que la Commission étudie le processus de nomination aux agences, bureaux et commissions, sans perdre de vue la transparence souhaitable du processus.

Enfin, en ce qui concerne le troisième volet de la réforme démocratique, le premier ministre Lord a fait observer que les citoyens du Nouveau-Brunswick veulent participer directement aux décisions officielles qui les touchent, par exemple lors du référendum tenu sur les appareils de loterie vidéo. La Commission doit se demander comment élargir l'utilisation des instruments de la démocratie directe de façon à englober davantage de processus décisionnels.

Comme l'a signalé le premier ministre, la Commission a effectivement un mandat très large. Il a conclu en disant que la Commission mène un processus exhaustif de consultation publique afin d'évaluer l'attitude des citoyens de la province face aux réformes électorale, législative et démocratique. Dans la période de questions et réponses qui a suivi son exposé, il a déclaré que la province tiendrait un référendum sur toute formule de réforme électorale que la Commission choisirait de recommander.

Les médias n'ont pas accordé beaucoup d'attention au processus de réforme démocratique en cours au Nouveau-Brunswick. On peut dire sans crainte de se tromper que l'auditoire du premier ministre Lord a été impressionné par l'envergure du mandat de la Commission sur la démocratie législative. Au nom du GCEQP, Leslie Seidle a remercié le premier ministre pour son intéressante allocution.

Deuxième séance

Les conséquences de la réforme électorale et le gouvernement minoritaire

Présidence

Louis Massicotte

Département de science politique
Université de Montréal

Panélistes

Peter Aucoin

Département de science politique
Université Dalhousie

Cristine de Clercy

Département d'études politiques
Université de la Saskatchewan

Ailsa Henderson

Département de science politique
Université Wilfrid Laurier

Jennifer Smith

Département de science politique
Université Dalhousie

Peter Aucoin a présenté son argument quant à la nécessité de revoir le pouvoir discrétionnaire du chef d'État touchant la dissolution. D'après lui, il relève d'un principe démocratique de limiter le pouvoir discrétionnaire en question en adoptant des règles claires, par opposition aux conventions floues qui régissent la situation actuelle. Il a souligné que tout mouvement en direction de la représentation proportionnelle est susceptible d'accroître la probabilité de gouvernements minoritaires, de sorte que le changement qu'il recommande devient d'autant plus urgent.

M. Aucoin a déclaré qu'à l'heure actuelle, les modalités de la dissolution sont défectueuses de deux façons. L'une tient à la supposition que le premier ministre a le droit d'obtenir une dissolution dès qu'il la réclame au gouverneur général. L'autre est que le gouverneur général n'a que la discrétion impériale à invoquer si un premier ministre corrompu insiste de manière

abusive. Il a suggéré que nous examinions la pratique de la Nouvelle-Zélande, où le gouverneur général dissout le Parlement sur le conseil du premier ministre, mais seulement dans la mesure où ce dernier jouit de l'appui de l'Assemblée législative, confirmé soit par un vote de cette dernière ou par suite d'un accord entre les chefs des partis politiques.

Cristine de Clercy a examiné la situation du gouvernement minoritaire du NPD en Saskatchewan, qui a formé une coalition avec le Parti libéral à la suite de l'élection provinciale de 1999. Le Parti libéral a payé très cher sa décision lors de l'élection suivante, en 2003, où il a été complètement balayé. Elle a également comparé les bilans des trois dernières administrations en Saskatchewan sur le plan des politiques, et conclu qu'il n'y avait guère de différence.

Ailsa Henderson a passé en revue l'expérience d'un système proportionnel mixte en Écosse. Elle considère que plusieurs résultats positifs se sont concrétisés jusqu'ici : une meilleure représentation des partis politiques à l'Assemblée législative; une légère augmentation de la participation des électeurs; l'élection d'un plus grand nombre de femmes et de représentants des communautés minoritaires; et l'émergence de plus petits partis dans les campagnes électorales. Toutefois, elle a souligné qu'il existe des problèmes inhérents au concept de députés de liste et de députés de circonscription, cette combinaison constituant un élément central du système de représentation proportionnelle particulier utilisé.

L'une des difficultés tient à l'inclination des électeurs à choisir un député de liste différent du député de circonscription. Les partis politiques, en particulier les petits partis, ont réagi en concentrant leurs efforts sur les scrutins de liste et en négligeant les campagnes de circonscription. En outre, il y a un malaise concernant la distinction entre le rôle des députés de liste et celui des députés de circonscription au sein de l'Assemblée législative, lequel s'explique par la confusion qui règne au sujet du rôle des députés de liste. La confusion s'accroît lorsqu'un candidat qui

se présente dans une circonscription est également inscrit sur la liste du parti; il arrive qu'un tel candidat perde la circonscription, mais gagne sur la liste, et qu'il agisse ensuite au sein de l'Assemblée législative comme s'il avait remporté la circonscription de toute façon. Mme Henderson a avancé qu'une manière de résoudre le problème serait d'interdire aux candidats de se présenter dans les deux catégories.

Jennifer Smith a utilisé l'exemple récent d'un gouvernement minoritaire en Nouvelle-Écosse pour faire valoir qu'il existe une résistance politico-culturelle à la gouvernance de coalition dans la politique canadienne et qu'il faudra remédier à cette situation pour que le pays évolue vers une forme quelconque de représentation proportionnelle. Elle a d'abord cité des faits, signalant que les sondages annonçaient un gouvernement minoritaire pour le Parti conservateur au pouvoir lors des élections d'août 2003. Au cours de la campagne, le premier ministre a demandé aux électeurs de réélire un gouvernement majoritaire conservateur, en soulignant les faiblesses et le manque d'efficacité apparents d'un gouvernement minoritaire. Les électeurs ont cependant élu un gouvernement minoritaire conservateur. Le premier ministre a pour sa part choisi de ne pas former de coalition officielle avec le NPD ou les libéraux, préférant plutôt s'entendre avec eux au cas par cas.

Mme Smith a signalé que le dossier législatif du gouvernement n'est guère impressionnant depuis les élections. Dans les six premiers mois, seulement huit projets de loi ont été adoptés, six d'entre eux ayant trait à l'administration interne et deux seulement ayant peut-être nécessité la médiation et le compromis. Plus tôt cette année, le premier ministre a attribué ces difficultés aux réalités d'un gouvernement minoritaire.

En conclusion, Mme Smith a exprimé l'opinion que la tradition du système uninominal à majorité simple a légué dans la vie politique canadienne une tendance à considérer le gouvernement minoritaire comme un état de fait malheureux et, espère-t-on, temporaire, soit une

situation qu'il faut subir plutôt qu'une méthode de gouvernance. À son avis, les gouvernements minoritaires sont plus susceptibles d'attendre une occasion favorable de se représenter devant les électeurs afin d'obtenir un gouvernement majoritaire que de se prêter aux compromis d'une gouvernance de coalition. Il est possible, a-t-elle indiqué, qu'une certaine dose de représentation proportionnelle aboutissant régulièrement à des gouvernements minoritaires oblige les acteurs politiques à modifier leurs pratiques. Elle a toutefois prévenu que cela signifierait la mise au rancart de plus d'un siècle de stratégies visant à éviter les gouvernements minoritaires.

Dans la discussion animée qui a suivi, les participants ont évoqué les différents cas où l'on a eu recours au pouvoir discrétionnaire relativement à la dissolution dans l'histoire politique canadienne; le rapport entre la représentation proportionnelle et le nombre de partis politiques; et le rapport entre le type de système électoral utilisé et le nombre de femmes qui se portent candidates.

Le président de la conférence, **David Docherty**, a mis fin aux travaux en remerciant les panélistes et les participants pour cette séance intéressante et vivante. Il s'est dit heureux que le sujet de la réforme électorale ait suscité un tel intérêt.