

# LA REFORME ELECTORALE ET L'AVENIR DES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES

Gary Levy (1)

Service des recherches  
Bibliothèque du Parlement  
Ottawa

## PARTIE 1 - LA REFORME ELECTORALE

En janvier 1979, la Commission de l'unité canadienne a recommandé que le nombre des représentants de la Chambre des communes soit augmenté d'environ 60 membres, puisés dans les listes provinciales de candidats préparées par les partis fédéraux, avant une élection générale. Les sièges seraient distribués entre les partis suivant les pourcentages du vote populaire. Bien que ce soit la première fois que ce système ait été proposé pour le Canada, les lacunes de l'actuel système électoral ont été fréquemment exposées.

"Dans toutes les élections organisées depuis 1896, le gouvernement qui a pris le pouvoir a toujours obtenu plus de sièges que ne lui en accordait sa portion du vote national. Les écarts ont, parfois, été vraiment cho-

quants. En 1930, lorsque les conservateurs ont gagné les élections, ils ont recueilli 48% du vote et obtenu 56% des sièges. Cinq ans plus tard, après les élections de 1935, la situation était inversée. Les libéraux n'ont recueilli que 44,8% du vote, mais ont obtenu 70,6% des sièges. Ces chiffres montrent également comment notre système d'élection multiplie les légers déplacements de vote au scrutin en victoire écrasante pour le gagnant, par exemple, sous forme de sièges au Parlement. En 1930, les conservateurs ont porté leur nombre de sièges de 91 à 137. Toutefois, dans l'opinion publique cela ne représentait

(1) Préparée pour l'Association parlementaire du Commonwealth. (Juin 1979)

pas une victoire écrasante. Le scrutin a montré qu'ils n'avaient gagné qu'un pourcentage supplémentaire de 3,3% des votes. Cinq ans plus tard, les libéraux ont été ramenés au pouvoir, par ce qui ressemblait davantage à une avalanche. Ils ont presque doublé le nombre de leurs sièges en passant de 91 à 173. Cela représentait presque une augmentation de 100% des sièges, mais quelle était l'augmentation du vote populaire? 80%? 50%? Non, en fait, le pourcentage était inférieur d'un demi point à celui de 1930!" (1)

D'après la Commission, notre système électoral actuel donne également une image déformée du pays, laissant l'impression que les provinces sont davantage unanimes dans leur appui à un parti fédéral qu'elles ne le sont réellement. La Commission a cité plus précisément le cas du Québec, où le parti libéral gagne uniformément une proportion écrasante des sièges, sans que cela corresponde à un pourcentage élevé du vote populaire. En Alberta, depuis 1972, deux électeurs sur cinq se sont prononcés pour des candidats autres que ceux du parti progressiste conservateur, mais ce sont uniquement des membres de ce parti qui ont été élus.

La Commission a fait valoir que l'expérience d'autres fédérations nous enseigne que la polarisation régionale des partis politiques au sein du Parlement central est le signe avant-coureur de désintégration éventuelle du régime.

"Comme nous avons observé des manifestations de cette tendance au Canada nous avons conclu que la réforme électorale était non seulement urgente mais qu'on devrait lui reconnaître une grande priorité .... Les gens des

provinces de l'Ouest, en particulier, acceptent de moins en moins le nombre disproportionné de députés québécois au caucus du parti libéral où ils sont sous-représentés. Par ailleurs, si le caucus conservateur comprenait plus de députés québécois représentant ainsi de façon plus adéquate le vote populaire de cette province, il serait mieux en mesure de comprendre et de refléter les intérêts des Québécois". (2)

Le présent document a pour objectif d'étudier de façon plus approfondie notre système et divers autres, afin de déterminer si les conclusions de la Commission sont justifiées.

#### 1. Le système du premier arrivé

"Le premier arrivé" est une expression qui est souvent utilisée pour décrire le système électoral actuel au Canada, en Grande-Bretagne et dans d'autres pays, où le candidat qui obtient le plus grand nombre de votes dans chaque circonscription est jugé avoir remporté le siège, si minime soit la fraction du vote total qu'il représente. S'il n'y a que deux partis en lice dans chaque circonscription, il est théoriquement possible pour l'un des deux d'obtenir 100% des sièges avec 50,1% du vote populaire. Lorsque plusieurs partis s'affrontent, il n'est pas rare d'en voir un contrôler l'assemblée avec beaucoup moins de 50% du vote populaire.

On attribue au système du "premier arrivé" comme la vertu fondamentale, de contribuer à créer les majorités législatives indispensables à la stabilité du cabinet, dans les systèmes de gouvernement responsable. Il favorise également la responsabilité directe du législateur à l'égard de la circonscription qui l'a élu, ce qui n'est souvent pas le cas dans

(1) Paul Fox, "The Pros and Cons of P.R. for Canada", dans Politics Canada, 4<sup>e</sup> édition (Toronto: McGraw Hill), p. 308.

(2) Canada, Rapport de la Commission de l'unité canadienne (Ottawa: janvier 1979), p. 105.

les systèmes à représentation proportionnelle. Le système du "premier arrivé" est destiné à refléter l'hypothèse que les politiques sont plus efficaces par l'intermédiaire d'un système d'opposition des partis, avec des délibérations qui se déroulent entre le gouvernement d'un côté et l'opposition de l'autre. Bien entendu, les règles de procédure, la conception de la Chambre et le rôle de l'Orateur visent également à encourager ce type de politique comportant une opposition des partis.

Ceux qui critiquent ce système déclarent qu'il peut également encourager une concurrence persistante et irresponsable, ainsi qu'une simplification abusive. Par exemple, lorsqu'il n'y a pas de conflit, les systèmes politiques comportant une opposition des partis contribuent à en susciter; et lorsque les conflits d'opinions et d'intérêts sont divers et complexes, ce genre de système offre peu d'espoir de créer ce consensus de base qui est indispensable à une autorité politique efficace. Les systèmes politiques adverses

"cherchent à répandre l'idée que les délibérations peuvent porter sur une motion qui, par définition, doit être acceptée ou rejetée. Cependant, on s'aperçoit vite qu'il s'agit là d'une conception arbitraire et trompeuse du choix politique. Il nous faut parfois choisir entre des politiques qui sont vraiment incompatibles. Mais le plus souvent il est absurde de parler de deux alternatives uniquement. Nous nous trouvons plutôt en face de possibilités multiples et nous ne pouvons obtenir l'assentiment pour une façon de procéder qu'en combinant plusieurs mesures". (1)

D'autres défauts du système actuel ont été exposés par le professeur Allan Cairns de l'Université de Colombie-Britannique qui a noté:

"Le système électoral n'a pas été impartial dans sa translation des votes en sièges. Il n'a pas avantage également le parti principal le plus fort et le faible parti régionaliste. Le système électoral a fortement contribué à identifier des sections et des provinces particulières avec des partis particuliers. Il a sous-estimé la diversité partisane au sein de chaque section ou province. Ce faisant, il a rendu la composition parlementaire de chaque parti moins représentative des intérêts régionaux dans le système politique que dans les corps électoral du parti d'où provient cette représentation. Le système électoral favorise des partis peu importants qui jouissent d'un appui régional concentré et décourage ceux qui bénéficient d'un appui national diffus. Le système électoral a uniformément exagéré l'importance des divisions délimitées par des frontières régionalistes ou provinciales et a eu tendance, de ce fait, à transformer les conflits entre partis en conflits entre sections ou provinces". (2)

Le tableau qui suit indique le pourcentage des sièges et des suffrages obtenus par le parti qui a formé le gouvernement dans chacune des élections fédérales et provinciales depuis 1945. Il illustre la tendance du système uninominal majoritaire selon lequel le gouvernement

- (1) Neville Johnson, "Adversary Politics and Electoral Reform: Need We Be Afraid?" dans S.E. Finer, éd., Adversary Politics and Electoral Reform (London: Anthony Wigram, 1975), p. 62.
- (2) Alan Cairns, "The Electoral System and the Party System in Canada", Canadian Journal of Political Science, vol. 1 (mars 1968), p. 62.

obtient plus de sièges qu'il ne devrait avoir en fonction des suffrages recueillis. En fait, ce n'est qu'à une occasion à l'Ile-du-Prince-Edouard, en 1966, qu'un gouvernement a obtenu moins de sièges qu'il aurait dû d'après le pourcentage des suffrages qu'il a recueillis. Dans les élections provinciales, il arrive souvent qu'un parti ayant obtenu moins de 50% des suffrages ait la majorité des sièges, mais ce ne fut pas le cas des douze élections fédérales qui ont eu lieu depuis 1945. Ce n'est que lors de cinq élections (1945, 1949, 1953, 1968 et 1974) qu'un gouvernement a obtenu la majorité des sièges avec moins de la majorité des suffrages. A six reprises, un gouvernement minoritaire a été élu, et à une occasion, en 1958, un gouvernement a obtenu à la fois la majorité des sièges et des suffrages. Pourtant dans le cadre du même système électoral dans les provinces, seuls six gouvernements minoritaires ont été élus (Ontario, 1975, 1977; Terre-Neuve, 1971; Manitoba, 1958, 1969 et Colombie-Britannique, 1952) dans les 97 élections provinciales depuis 1945. (1) Le tableau indique également le petit nombre de cas où un parti a formé le gouvernement même s'il s'était classé deuxième pour le pourcentage des suffrages (Québec, 1966; Nouveau-Brunswick, 1952, 1974; Nouvelle-Ecosse, 1970 et dans les élections fédérales de 1957, 1962 et 1979).

## 2. Représentation proportionnelle\*

Il y a autant de systèmes différents de représentation proportionnelle que de pays qui l'utilisent, mais on peut distinguer deux grands systèmes: le vote unique transférable et le scrutin de liste.

### A. Système de liste

Les systèmes de liste visent à assurer que les sièges soient répartis entre les partis en fonction du nombre total de suffrages qu'obtient chaque parti. A

titre d'exemple, si l'ensemble du Canada représentait une seule circonscription en vue de l'élection de 300 députés et si le parti libéral recueillait 40% des suffrages, il aurait droit à 120 députés. Par ailleurs, une province ou une ville pourrait former une circonscription en vue d'élire 5 ou 10 représentants. Un parti obtenant deux cinquièmes des suffrages aurait droit à 4 sièges sur 10. Cette idée fort simple a amené l'établissement de certains systèmes de scrutin fort compliqués. En effet, on a tenté de relier le nombre de sièges obtenus aux suffrages remportés par les divers partis et en même temps de donner aux électeurs l'occasion de se prononcer sur la valeur personnelle de chaque candidat.

Il est habituellement peu pratique de considérer l'ensemble d'un pays comme une seule circonscription, même si c'est le cas en Israël. La plupart des pays établissent un certain nombre de grandes circonscriptions à représentants multiples. Afin de s'assurer que chaque parti obtient le nombre de sièges qui lui revient en fonction des suffrages recueillis, on divise par le nombre de sièges à pourvoir le nombre total de suffrages exprimés et on établit ainsi le quota. A titre d'exemple, si une circonscription compte 5 représentants et que le nombre total des suffrages exprimés est 300 000, le quota sera 60 000. Chaque parti aura droit à un siège pour chaque tranche de 60 000 voix qu'il obtient. Toutefois, un problème se pose. De façon générale, il reste des voix après la répartition des suffrages entre chaque parti. On peut résoudre ce problème en accordant les sièges non répartis au(x) parti(s) ayant les plus forts restes. Toutefois cette méthode n'est pas aussi juste qu'elle semble l'être. Supposons que trois députés doivent être élus et que le total des suffrages est 3 000. Ainsi le quota nécessaire pour élire chaque député sera 1 000 voix. Lors des élections, le parti A obtient 1 600 voix, et le parti B,

(1) Il y a eu également cinq gouvernements de coalition au Manitoba et en Colombie-Britannique à la fin des années 40 et au début des années 50.

\* Les pages suivantes se fondent sur l'ouvrage de Enid Lakeman, How Democracies Vote (London: Faber and Faber, 1974), p.92-150.

Tableau 1

POURCENTAGE DES SIEGES ET DES SUFFRAGES DU PARTI AU POUVOIR  
DANS LES ELECTIONS FEDERALES ET PROVINCIALES

	Canada		Québec		Ontario		Nouvelle-Ecosse		Nouveau Brunswick	
	% suffrages	% sièges	% suffrages	% sièges	% suffrages	% sièges	% suffrages	% sièges	% suffrages	% sièges
1945	41	51			44	73	53	93		
1946										
1947										
1948			51	89	41	59			62	90
1949	49	74					51	76		
1950										
1951					49	88				
1952			51	74					49*	69
1953	49	65					49	62		
1954										
1955					49	86				
1956			52	77			49	56	52	71
1957	39	42 <sup>m*</sup>								
1958	54	79								
1959					46	72				
1960			51	54			51	63	53	60
1961										
1962	37	43 <sup>m*</sup>	57	64						
1963	42	49 <sup>m</sup>			48	71	55	91	52	62
1964										
1965	40	49 <sup>m</sup>								
1966			41*	52						
1967					42	59	53	87	52	55
1968	46	59								
1969										
1970			45	67			46*	50	49	55
1971					44	67				
1972	39	41 <sup>m</sup>								
1973			55	93						
1974	43	53					47	67	46*	57
1975					36	41 <sup>m</sup>				
1976			41	64						
1977					40	46 <sup>m</sup>				
1978							46	59	45	56
1979	36	48 <sup>m*</sup>								

Source: W.D. Madden, Canadian Guide of Electoral History and Leadership 1867-1976 (Edmonton: W.D. Madden, 1977).

<sup>m</sup> indique un gouvernement minoritaire

\* indique un gouvernement formé par le parti qui s'est classé deuxième pour le vote populaire

Tableau 1

POURCENTAGE DES SIEGES ET DES SUFFRAGES DU PARTI AU POUVOIR  
DANS LES ELECTIONS FEDERALES ET PROVINCIALES

	Alberta		Colombie Britannique		Manitoba		Saskatchewan		Ile-du Prince-Edouard		Terre-Neuve	
	% suffrages	% sièges	% suffrages	% sièges	% suffrages	% sièges	% suffrages	% sièges	% suffrages	% sièges	% suffrages	% sièges
1945			59	73 <sup>c</sup>	54	78 <sup>c</sup>						
1946												
1947									50	80		
1948	56	89					48	60				
1949			63	81 <sup>c</sup>	57	77 <sup>c</sup>					65	79
1950												
1951									56	80	63	86
1952	56	85	30	39 <sup>m</sup>			54	79				
1953			46	56	43	61 <sup>c</sup>						
1954												
1955	46	61							55	90		
1956			46	73			45	68			66	89
1957												
1958					40	45 <sup>m</sup>						
1959	56	94			46	63			51	73	58	86
1960			43	61			41	69				
1961												
1962					44	61			51	63	60	81
1963	55	95	41	63								
1964							41	54				
1965												
1966			44	60	39	54			60	53	61	93
1967	45	83					46	59				
1968												
1969			46	69	38	49 <sup>m</sup>						
1970									58	84		
1971	46	63					55	75			47	50 <sup>m</sup>
1972			39	69							60	78
1973					42	54						
1974									54	81		
1975	63	92	49	64			40	64			46	59
1976												
1977					49	58						
1978							48	72	52	53		
1979	57	94	49	54					52	66		

<sup>c</sup> indique un gouvernement de coalition

<sup>m</sup> indique un gouvernement minoritaire

\* indique un gouvernement formé par le parti qui s'est classé deuxième pour le vote populaire

1 400. En vertu du système des plus forts restes, le parti A, qui a le plus fort reste, obtiendrait deux sièges et le parti B, un. Mais qu'arrive-t-il si les membres du parti B décident de présenter deux listes, et que les résultats sont les suivants: le parti A, 1 600 voix, le parti B, 750 et le parti B2, 650. Le quota serait toujours de 1 000 voix, mais le parti A n'obtiendrait qu'un siège et le parti B, deux, car pour chacune des deux listes, le reste est plus élevé que celui du parti A. Pour régler ce problème, H.R. Droop a conçu une formule en vue de réduire l'importance des restes dans la répartition des sièges: (Nombre total des suffrages + 1). Grâce à cette

	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>	<u>D</u>	<u>E</u>
Divisé par 1	74 931	34 79	29 856	27 381	14 009
Divisé par 2	37 465	17 39	14 928	-	-
Divisé par 3	24 997	-	-	-	-

Les cinq chiffres plus élevés (le nombre de députés à élire étant de cinq) sont ensuite classés par ordre d'importance, et le plus petit chiffre, 27 381, est le "diviseur commun" ou le "quotient électoral". Il sert de fondement à la répartition des sièges. Le nombre de suffrages obtenus dans chacune des listes est divisé par le quotient, ce qui donne au parti A, deux sièges et au parti B, C et D, un siège chacun. Le parti E, dont le chiffre des suffrages obtenus est inférieur à celui du quotient n'a droit à aucun siège.

Dans la pratique, il importe fort peu qu'on utilise la méthode Droop ou celle d'Hondt. Elles ne donnent des résultats différents que dans un petit nombre de circonscriptions, et même dans ces cas, elles visent rarement plus d'un siège. S'il s'agit de grandes circonscriptions, où dix représentants sont élus, le fait que l'obtention du dixième siège dépende de la formule utilisée aura peu de répercussions sur la composition générale du Parlement. Tous les systèmes de liste

méthode, on en arrivait à un quota moins élevé que dans la procédure initiale et on pouvait ainsi accorder plus de sièges lors de la première répartition. Victor d'Hondt de l'Université de Ghent a amélioré la formule. Il prévoyait ainsi que lorsque tous les sièges avaient été répartis, le nombre moyen de suffrages nécessaires pour obtenir un siège serait à peu près le même, dans la mesure du possible, pour chaque parti. Les suffrages obtenus par chaque parti sont établis, et ses totaux sont divisés chacun par les nombres 1, 2, 3 et ainsi de suite, au besoin, ce qui pourrait donner le tableau suivant:

donnent aux partis un pourcentage de sièges à peu près correspondant au pourcentage de suffrages qu'ils ont obtenus. Les écarts sont extrêmement faibles, en comparaison de ceux que provoquent les systèmes majoritaires. L'objet de l'élection, c'est de pourvoir chaque siège d'un député, mais il s'agit de savoir comment les députés seront choisis.

La forme la plus simple de scrutin de liste ne laisse à l'électeur aucun choix à l'intérieur de la liste du parti. Dans une circonscription donnée, chaque parti désigne autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir. Le parti décide de l'ordre dans lequel il veut que les candidats soient élus, et les noms sont imprimés dans cet ordre sur le bulletin de vote. Chaque parti a un bulletin distinct; l'électeur choisit, entre les listes qui lui sont soumises, celle du parti qu'il appuie et la dépose dans l'urne. Si les résultats du scrutin accordent un siège au parti en question, le candidat dont le nom figure en tête de

liste est déclaré élu; si le parti a droit à deux sièges, le candidat dont le nom vient en deuxième est élu, et ainsi de suite. A part l'influence qu'il peut exercer comme membre du parti, l'électeur n'a donc rien à dire dans le choix de la personne qui va le représenter. Il peut préférer le dernier candidat de la liste, qui n'a à peu près aucune chance d'accéder à la députation, mais il ne peut rien pour le faire élire. La plupart des pays qui ont mis ce système à l'essai, notamment l'Allemagne entre 1919 et 1933 et la France en 1945 et 1946, l'ont remplacé par un système qui permet à l'électeur d'influer davantage sur le choix de son représentant. (1)

Presque tous les pays qui ont adopté le scrutin de liste l'ont modifié de façon à donner aux électeurs le choix entre plusieurs candidats d'une même liste ou même entre candidats de listes différentes. Les listes sont imprimées l'une à côté de l'autre sur le même bulletin, et les partis ne présentent pas nécessairement autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir. Il peut même y avoir des "listes" ne comportant qu'un seul candidat indépendant. L'électeur peut choisir la liste entière ou ne voter que pour un des candidats présentés, indiquant ainsi qu'il appuie le parti, mais préfère ce candidat aux autres. Une fois établi, d'après la méthode de Hondt, le nombre de sièges qui revient à chaque parti, il reste à déterminer la personne des candidats qui deviendront députés. Tous les suffrages exprimés en faveur de la liste en bloc sont mis ensemble, et les candidats reçoivent de ce total, à tour de rôle suivant leur rang sur la liste, le nombre de votes qui leur est nécessaire pour obtenir le quotient électoral. Supposons, par exemple, que le quotient électoral soit de 3 750 voix et que la liste 1 contienne les noms de trois candidats, A, B et C. Les suffrages ont été exprimés comme suit:

Liste entière 4,000			
Candidat A	500	votes	préférentiels
Candidat B	500	"	"
Candidat C	<u>3 000</u>	"	"
Total	8 000		

Comme le quotient électoral est contenu deux fois dans le chiffre des suffrages recueillis par le parti, celui-ci possède deux sièges. Le candidat A étant le premier sur la liste, c'est le premier qui a droit à un siège. Le quotient électoral est de 3 750 voix, et A en a obtenu 500. Il prendra donc 3 250 voix du total des voix exprimées pour la liste entière et sera ainsi élu. Il reste encore du total 750 voix, qui sont attribuées au candidat B parce qu'il vient en deuxième sur la liste. Cependant, B n'a recueilli que 500 voix et avec les 750 qui s'y ajoutent, son total n'atteint que 1 250. Le candidat C, par contre, a obtenu 3 000 voix; c'est donc lui qui recevra le deuxième siège attribué au parti.

On peut voir que le candidat placé en tête de liste par son parti est grandement avantagé par rapport aux autres et qu'il est presque toujours le premier à être élu. Il n'est pas rare, cependant, que le deuxième soit dépassé par le troisième, comme dans l'exemple précédent. Si aucun électeur n'a voté pour la liste intégrale, l'ordre d'élection des candidats est déterminé uniquement par les préférences des électeurs, quels que soient les vœux de l'organisation du parti, à moins que les candidatures n'aient dû être approuvées par cette dernière. C'est le système employé en Belgique.

La Suisse va beaucoup plus loin: elle permet à l'électeur de choisir un certain nombre de candidats, pas nécessairement dans la même liste. Pour les élections à la Chambre basse, chaque canton (ou, dans trois cas, la moitié d'un canton) constitue une circonscription et a droit à un nombre de députés proportionnel à sa

(1) On pourrait dire qu'en pratique, ce système diffère très peu du système canadien actuel, puisqu'un grand nombre d'électeurs votent essentiellement pour le parti, qu'ils admirent ou non le candidat que le parti a désigné pour leur circonscription.

population. Les quatre cantons qui n'ont droit qu'à un député l'élisent suivant le système uninominal majoritaire; les autres élisent plusieurs députés suivant le système de la représentation proportionnelle.

Tout groupe de 15 électeurs dans une circonscription peut proposer une liste de candidats ne dépassant pas le nombre de sièges à pourvoir; il peut aussi indiquer s'il veut que sa liste soit considérée comme apparentée à une ou à plusieurs autres listes. Chaque électeur a droit à autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir et il peut les donner aux candidats qu'ils veut, sans se confiner nécessairement à une seule liste; il peut aussi accorder deux voix à un même candidat. On commence par compter le nombre de suffrages exprimés pour chaque liste et on répartit les sièges au prorata des totaux établis. Les sièges sont ensuite attribués aux candidats en fonction du nombre de voix qu'ils ont reçues. C'est seulement lorsque deux candidats arrivent ex aequo que leur rang sur le bulletin de vote est pris en considération. De cette façon, le choix des élus appartient beaucoup plus aux électeurs qu'aux organisateurs du parti.

Le système luxembourgeois est semblable, mais à la grande différence qu'il permet à l'électeur de voter pour une liste entière sans la modifier. D'autres pays le permettent aussi, tout en laissant à l'électeur, pour les autres voix qu'il peut exprimer, un certain choix à l'intérieur d'une liste. Par exemple, l'électeur italien marque le symbole du parti qu'il appuie et peut en outre accorder des voix à un, deux ou trois candidats en particulier de la liste choisie, s'il n'y a pas plus de 15 sièges à pourvoir, et à quatre candidats s'il y a plus de 15 sièges. Sont proclamés élus les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, l'électeur qui n'a indiqué aucune préférence étant considéré comme ayant appuyé les candidats dans l'ordre dans lequel ils ont été présentés par le parti.

En Suède et en Autriche, l'électeur peut rayer des noms sur une liste, mais cela n'a d'effet que si plus de la moitié des partisans d'un parti fait de même, ce qui, dans les faits, ne se produit jamais. Pour arriver à exercer un choix personnel réel, les Suédois présentent un certain nombre de listes dont les votes sont mis en commun pour calculer, d'après l'appui accordé à chacune des listes, le nombre de sièges qui reviennent à chaque parti.

Il faudrait faire une étude beaucoup plus longue pour faire ressortir toutes les nuances qui distinguent les scrutins de liste de parti qu'on retrouve dans différents pays; toutefois, on peut faire un certain nombre de constatations d'ordre général. Tout d'abord, ce mode de scrutin, utilisé surtout dans les pays non anglophones de l'Europe de l'Ouest, vise avant tout à assurer une juste représentation aux partis. Ni le Canada ni aucun autre pays anglophone n'ont jamais sérieusement envisagé d'adopter un mode de scrutin semblable, car on associe souvent celui-ci à un gouvernement faible ou instable, lien qui est loin d'être établi. En fait, on rejette souvent ce système injustement, en le blâmant des maux qui affligent certains régimes politiques, mais on ne l'invoque jamais pour expliquer la maturité d'autres régimes.

#### B. Le vote unique transférable

Dans les pays qui ont adopté le régime parlementaire britannique, la seule forme de représentation proportionnelle qui ait jamais été considérée sérieusement est celle du vote unique transférable. Ce mode de scrutin n'accorde à l'électeur qu'un seul vote, mais celui-ci est rendu plus efficace, car on peut le reporter selon les besoins du premier au second ou au troisième candidat choisi par l'électeur et ainsi de suite. Comme le scrutin de liste, le vote unique transférable est utilisé dans les circonscriptions qui élisent au moins trois représentants. Chaque candidat choisi est élu non par une majorité, mais par une certaine proportion qui dans la plupart des modes

de scrutin est déterminée en divisant le total des voix valides par le nombre de sièges à pourvoir plus un. Le vote unique transférable se distingue de tous les scrutins de liste, même les plus souples, de deux façons. Tout d'abord, il donne à l'électeur l'entière liberté d'exprimer sa préférence pour chacun des candidats sans égard à l'affiliation politique de ceux-ci. Deuxièmement, il fait en sorte qu'aucun vote ne contribue à l'élection d'un candidat ou d'un parti à moins que l'électeur n'en ait exprimé la volonté expressément.

Ceux qui préconisent le vote unique transférable se préoccupent moins du sort des partis que de la liberté de l'électeur lui-même. Ce mode de scrutin vise à rendre chaque voix la plus efficace possible, et si les électeurs sont guidés en grande partie par les considérations partisans, le parti obtiendra une représentation proportionnelle, mais cela découlera uniquement du choix des électeurs. L'objectif premier du vote est de permettre à chaque citoyen de participer librement et pleinement au choix de son représentant, si c'est bien là l'essence de la véritable démocratie.

Des études ont démontré que le vote unique transférable permet d'élire des assemblées législatives où les partis sont représentés dans une proportion qui reflète fidèlement le vote populaire. Il convient également dans les sociétés pluralistes où les minorités raciales ou religieuses exigent une représentation. Dans le scrutin uninominal majoritaire, la seule façon de garantir une représentation aux minorités est d'établir des listes électorales distinctes et de faire des élections séparément comme on le fait pour les Maoris en Nouvelle-Zélande. Le vote unique transférable, toutefois, permet aux minorités de se faire représenter sans qu'il y ait de dispositions spéciales ni même qu'elles participent ouvertement aux élections.

Le principal inconvénient du vote unique transférable est sa complexité, même pour les électeurs les mieux

informés. Le résultat des élections australiennes, tenues le 13 décembre 1975, n'a pas été connu avant le 15 janvier. Les électeurs canadiens, habitués à connaître les résultats de façon presque instantanée, accepteraient-ils des délais semblables? Une autre difficulté porte sur la méthode utilisée pour combler les vacances. Si un membre d'une circonscription qui en compte plusieurs remet sa démission ou décède, il est évidemment impossible de de tenir une autre élection en utilisant le vote unique transférable; la question qui se pose alors est de savoir qui nommera le remplaçant.

Toute discussion des avantages comparatifs des régimes électoraux avec circonscriptions représentées par un seul membre par rapport aux divers régimes de représentation proportionnelle se complique du fait qu'il est impossible de s'entendre sur les valeurs que le mode de scrutin doit servir.

"Les tenants de la représentation proportionnelle s'inspirent du fondamentalisme démocratique. A leurs yeux, chaque vote doit avoir la même valeur et les régimes comportant des circonscriptions représentées par un seul membre faussent les préférences des électeurs, ce qui n'est guère plus acceptable que l'utilisation de balances qui ne sont pas justes chez le boucher. Ceux qui s'opposent à la représentation proportionnelle répondent à cet argument idéaliste que la stabilité de pouvoir exécutif est plus important et que cette stabilité est bien servie par les régimes semblables à celui du Canada, qui permettent de créer des majorités législatives artificielles". (1)

Un changement radical du régime électoral modifierait la façon dont les affaires

(1) Allan Cairns, "The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965", Canadian Journal of Political Science, vol. 1 (mars 1968), p. 55.

publiques sont menées. Les valeurs politiques devraient être modifiées et ceux qui veulent gravir le plus hauts échelons de la politique devraient apprendre à utiliser le nouveau régime. Par conséquent, il n'est pas plus probable que nous abandonnions complètement notre scrutin uninominal majoritaire que les Italiens ou les Suédois ne préfèrent notre système à leur propre régime de représentation proportionnelle. Par ailleurs, il importe parfois de jeter un oeil critique sur nos institutions traditionnelles pour voir s'il ne conviendrait pas de les modifier.

La Commission de l'unité canadienne a soutenu que nous en sommes au point où certaines de nos institutions et de nos pratiques (comme notre mode de scrutin) favorisent le morcellement et la désunion en accentuant les particularismes locaux et en exagérant le rôle de régions bien précises. Cela a également tendance à transformer les débats des partis en lutte entre différentes régions. La Commission propose d'ajouter 60 sièges de députés qui seraient choisis en fonction du vote populaire accordé à chaque parti dans chacune des provinces. Cela permettrait à de nombreuses personnes fort compétentes de siéger au Parlement sans devoir au préalable mener une campagne électorale, mais elles jouiraient en même temps d'un avantage marqué sur leurs collègues qui devraient à la fois s'occuper de leur circonscription et vaquer aux travaux parlementaires. La réaction de la plupart des députés est qu'il serait dans l'ensemble injuste pour les députés élus dans des circonscriptions de créer une caste qui n'aurait pas les mêmes responsabilités en siégeant au Parlement.

(1) En outre, ces soixante sièges auraient-ils une influence déterminante en matière de représentativité à la Chambre? Par exemple, l'Ontario, qui est la plus grande province, recevrait le plus grand nombre de sièges additionnels mais trois partis sont déjà représentés au sein de la députation de cette pro-

vince. Une plus petite province comme la Nouvelle-Ecosse n'aurait peut-être droit qu'à cinq ou six sièges et après leur répartition proportionnelle entre le gouvernement et l'opposition, les partis mineurs n'en obtiendraient que très peu, si jamais ils en obtenaient. Même au Québec, quelle importance en terme d'unité nationale revêttrait l'octroi de trois ou quatre sièges additionnels au parti conservateur?

Assez curieusement, c'est la Commission de l'unité canadienne et le gouvernement indépendantiste du Québec (2) qui sont le plus en faveur d'une représentation proportionnelle. Tout en reconnaissant qu'aucun système électoral ne saurait satisfaire tout le monde, ils semblent prendre pour acquis que le système peut être modifié sans que l'on s'entende clairement sur le type de société et d'institutions qu'il est destiné à servir. Sans ce consensus, soit au Québec ou dans l'ensemble du Canada, on se demande s'il serait sage de conserver le système actuel qui, en dépit de ses lacunes, conserve une grande crédibilité.

## PARTIE II - REFORME DE LA CHAMBRE HAUTE

Depuis la Confédération, on a proposé à maintes reprises de procéder à une réforme du Sénat, bien que des solutions extrêmes comme son abolition ou la constitution d'un Sénat dont les membres seraient tous élus n'aient jamais reçu un appui soutenu. La plupart des solutions avancées visaient à permettre aux provinces de faire valoir plus directement et plus officiellement leurs intérêts. En 1969, le gouvernement Trudeau proposa que les sénateurs soient choisis, en partie par le gouvernement fédéral, et en partie par les gouvernements provinciaux. Le mandat des sénateurs devait également être établi de façon à permettre que des modifications des échiquiers politiques provinciaux se reflètent dans la composition du Sénat. (3) Trois ans plus tard, un comité mixte spécial sur la

(1) Walter Baker, député, cité dans le Globe and Mail, le 20 mars 1979.

(2) Voir Québec, ministre d'Etat à la Réforme électorale, Un citoyen un vote (Québec: Editeur officiel, 1979).

(3) Voir The Constitution and the People of Canada (Ottawa: Information Canada, 1969), p. 28-34, 76-78.

constitution proposait une redistribution des sièges au Sénat pour permettre aux provinces de l'Ouest d'être mieux représentées. Il recommandait également que la moitié des sénateurs de chaque province soit nommée uniquement sur recommandation du gouvernement fédéral et que l'autre moitié soit choisie par le gouvernement fédéral parmi un groupe de candidats désignés par les gouvernements des provinces ou des territoires. (1)

En juin 1978, le gouvernement fédéral présentait un exposé de politique intitulé "Le temps d'agir" et peu de temps après, un projet de loi visant à modifier la constitution. Ce projet de loi proposait la création d'une Chambre de la Fédération composée de 118 membres. La moitié des représentants de chaque province serait choisie par la Chambre des communes après chaque élection fédérale, l'autre moitié étant désignée par les assemblées législatives provinciales après chaque élection provinciale. Les représentants seraient tous choisis de façon à tenir compte du choix des électeurs à chaque élection. Cette proposition créerait une Chambre haute où les partis seraient représentés de façon proportionnelle. En outre, la nouvelle Chambre de la Fédération serait partiellement renouvelable après chaque élection fédérale et provinciale. (2)

Les pouvoirs de la nouvelle Chambre seraient sensiblement moins étendus que ceux du Sénat. Elle ne disposerait que d'un veto suspensif lui permettant de retarder l'adoption d'un projet de loi pendant au moins 60 jours, mais au plus de 120 jours, après quoi ce dernier serait présenté au gouverneur général pour l'assentiment royal. En outre, si la Chambre des communes décidait par une majorité des deux tiers qu'une mesure est urgente, elle pourrait soumettre directement au gouverneur général pour l'assentiment sans la renvoyer à la Chambre haute, pourvu que sept jours se soit écoulés après la présentation de cette mesure à la Chambre haute.

La dernière proposition de réforme du Sénat est le fait d'un groupe de travail sur l'unité canadienne qui a présenté son rapport en février 1979. Il demandait la création d'une deuxième chambre entièrement nouvelle qui serait appelée le Conseil de la Fédération et composée de délégations représentant les gouvernements provinciaux et agissant sur leurs ordres. Le Conseil serait composé d'au plus soixante membres ayant droit de vote, à répartir entre les provinces à peu près au prorata de leurs populations respectives jusqu'à concurrence d'un cinquième du Conseil, une pondération étant prévue pour favoriser les provinces comptant moins de 25% de la population du pays. Des ministres fédéraux feraient partie du Conseil et n'auraient pas le droit de voter mais celui de présenter et de défendre des propositions du gouvernement central devant le Conseil et ses comités. Selon la commission, le Conseil ne devrait pas pouvoir présenter de projets de loi, si ce n'est pour proposer des modifications constitutionnelles et ses décisions ne devraient pas être considérées comme des expressions de confiance ou de défiance puisque le gouvernement ne demeurerait responsable qu'à la Chambre des communes. L'étendue des pouvoirs du Conseil serait la suivante:

- 1 - Les lois et traités de compétence fédérale exclusive ne seraient pas subordonnés à l'approbation du Conseil;
- 2 - Les projets de loi fédéraux et les articles de traités réputés appartenir à la catégorie de pouvoirs dits concurrents à prépondérance fédérale devraient être sujets à un veto suspensif de courte durée de la part du Conseil;
- 3 - Les projets de loi fédéraux réputés appartenir à la catégorie des pouvoirs dits

(1) Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada, Rapport final, 4<sup>e</sup> session, 28<sup>e</sup> législature, 1972, p. 33-37.

(2) Voir Philippe Laundry, "A New Direction for Canada", The Parliamentarian, vol. 59 (octobre 1978), p. 211-215.

concurrents à prépondérance provinciale devraient être sujets à un veto suspensif d'une plus longue durée de la part du Conseil, sauf s'il s'agissait de mesures en application d'accords bilatéraux conclus entre le gouvernement fédéral et un ou plusieurs gouvernements provinciaux;

- 4 - La ratification de traités ou de parties de traités portant sur des questions de compétence provinciale devraient être subordonnée à l'approbation au Conseil, de la majorité des provinces étant entendu que les mesures législatives mettant à exécution ces traités continueraient d'être adoptées par les seules provinces;
- 5 - Les initiatives fédérales prises dans les domaines de compétence provinciale qui se fondent sur le pouvoir fédéral de dépenser, qu'il s'agisse de partages de coûts ou de sommes engagées exclusivement par le gouvernement fédéral, devraient nécessiter une majorité des deux tiers au Conseil;
- 6 - Dans les cas où une province choisirait de ne pas participer à un programme auquel un grand nombre de provinces ont donné leur assentiment, le gouvernement central devrait être tenu de verser au gouvernement de cette province une somme égale au montant qu'il aurait engagé pour mettre le programme en oeuvre dans la province en question;
- 7 - La proclamation d'un état d'urgence en temps de paix ou de guerre devrait nécessiter, outre la confirmation de la

Chambre des communes, celle de la majorité d'au moins les deux tiers au Conseil. (1)

Le projet de réforme constitutionnelle et les propositions de la Commission visent à assurer aux gouvernements provinciaux une plus grande participation aux décisions du gouvernement central. D'autre part, les deux séries de recommandations mettraient fin au rôle traditionnel du Sénat en tant que Chambre procédant à une réévaluation objective et organisme d'enquête capable de se pencher sur des questions dans une atmosphère plus détendue et moins partisane que celle qui règne à la Chambre des communes. Les tenants de ces propositions soutiennent que les fonctions traditionnelles du Sénat pourraient être confiées à un système renforcé de comités de la Chambre des communes.

#### BIBLIOGRAPHIE

- Lovink, J.A.A., "The Impact of the Electoral System on the Party System in Canada", Canadian Journal of Political Science, vol. 3 (décembre, 1970).
- Cairns, A.C., "The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965", Canadian Journal of Political Science, vol. 1 (mars, 1968).
- Lakeman, Enid, How Democracies Vote, (London: Faber and Faber, 1974).
- Penniman, Howard, éd., Australia at the Polls, (Washington: American Institute for Public Policy Research, 1977).
- Pennock, J. Roland et John Chapman, éd., Representation (New York: Atherton Press, 1968).
- Quebec, Ministre d'Etat à la Réforme électorale et parlementaire, Un citoyen un vote (Québec: Editeur officiel, avril 1979).
- Canada, Commission de l'unité canadienne, Se retrouver (Ottawa: ministère des Approvisionnements et Services, 1979).

(1) Voir la Commission de l'unité canadienne, Se retrouver (Ottawa: ministère des Approvisionnements et Services, 1979), p. 128-129.