

Cinquante ans de représentation proportionnelle en Australie

par David Smith

Le Sénat australien a été la première chambre haute du monde à être élue au suffrage populaire. À l'origine, les sénateurs étaient élus en vertu d'un système uninominal majoritaire à un tour. Après 1919, on a adopté le vote préférentiel, puis, en 1949, on est passé à la représentation proportionnelle (RP). En août 1999, pour marquer les 50 ans de la représentation proportionnelle, on a tenu au Parlement de Canberra une conférence où il a été question des origines de la RP, de son incidence sur les notions de représentation et de reddition de comptes, des implications d'une chambre modifiée en ce qui touche le comportement des journalistes et des groupes d'intérêt ainsi que de la contribution des partis mineurs et des indépendants qui ont profité du changement à la procédure électorale pour le Sénat. Bien que les documents et les discussions connexes aient été largement axés sur l'Australie, leur thème unificateur – le rôle en évolution de la chambre haute dans le parlement de ce pays – revêt un intérêt immédiat pour les Canadiens. Le présent article résume les questions soulevées à la conférence.

Les États jouissent d'une représentation égale au Sénat. De six représentants pour chacun au moment de la création de la fédération, cette représentation est passée à 12; en outre, il y a maintenant deux sénateurs pour chacun des deux territoires. De 1901 à 1949, la taille du Sénat et de la Chambre des représentants est demeurée inchangée. C'est la volonté du gouvernement de l'époque d'élargir la chambre basse qui a ouvert la porte à l'implantation de la RP au Sénat. En vertu de l'article 24 de la *Commonwealth of Australia Constitution Act, 1900*, les membres de la Chambre doivent être, dans la mesure du possible, deux fois plus nombreux que les sénateurs. Bon nombre de participants ont noté ce lien entre la taille des deux chambres. Toutefois, l'article 24 souligne

qu'il existe un équilibre plus général, c'est-à-dire que les chambres sont deux parties constituantes d'un même parlement. Du point de vue canadien, il s'agit d'un rappel utile d'une vérité que les partisans de la réforme du Sénat du Canada mentionnent rarement – l'effet d'un changement à la chambre haute sur le fonctionnement de la chambre basse. Bref, la conférence sur la RP constituait, à un autre niveau, une conférence sur la dynamique du bicaméralisme.

Cela se justifie entièrement, car aujourd'hui le débat politique en Australie porte dans une large mesure sur l'incapacité des gouvernements formés par l'un ou l'autre des deux grands partis (la Coalition libérale-nationale ou les Travaillistes) d'obtenir un contrôle majoritaire au Sénat. Pendant 32 des 44 années écoulées depuis 1955, lorsque le premier parti mineur (Travailliste démocratique) vit le jour par suite d'une scission du Parti travailliste australien, les partis mineurs ont détenu la balance des pouvoirs. D'après un intervenant, on a assisté en Australie à un « changement de régime » dont la RP a été l'agent. Le Sénat est devenu le lieu de

David Smith est professeur et président du Département des sciences politiques à l'Université de la Saskatchewan. En août 1999, il a participé à la Conférence de Canberra, organisée par l'Australian National University en association avec le Sénat.

discussion des intérêts des minorités, qui sont plus actives maintenant que jamais auparavant. En Australie et au Canada, les grands partis ont connu un rétrécissement de leur clientèle électorale et une perte de terrain dans l'ensemble du débat politique. Ian Marsh, professeur à l'Australian Graduate School of Management, University of New South Wales/University of Sydney, a soutenu que « les mouvements en faveur des femmes, de l'environnement, des gais, des autochtones, des consommateurs, du multiculturalisme [...] sont tous organisés indépendamment des grands partis »¹. Il s'agit dans une large mesure des mêmes groupes qui se prévalent de la Charte des droits et libertés au Canada.

Selon cette perspective, le Sénat d'Australie est devenu un forum des minorités dont la principale préoccupation consiste à veiller aux intérêts de ceux qui ne sont pas représentés ou sont sous-représentés à la chambre basse. En juin de cette année, l'adoption du texte de loi sur la TPS proposé par le gouvernement Howard dépendait de l'appui du chef des Démocrates australiens au Sénat. En plus d'obtenir une exemption de la TPS pour les produits alimentaires, ces derniers ont obligé le gouvernement à promettre d'accroître les prestations sociales. Certains participants à la conférence ont fait valoir que le Sénat n'avait pas encore défini son rôle dans la politique australienne. C'est peut-être vrai selon l'optique des Australiens, mais, du point de vue d'un observateur de l'extérieur, l'important est que le Sénat n'est pas, ni n'a jamais été, la chambre que les théoriciens du fédéralisme affectionnent. Les participants étaient en général d'accord avec l'observation faite par John Uhr, de l'Australian National University, qui a dit que, si les droits des États constituent l'objectif visé, la RP n'apporte pas la solution, car elle ne contribue aucunement à la cohésion des délégations qui en sont issues².

Le Sénat a assumé le rôle que Bagehot et J.S. Mill ont un jour attribué à la chambre basse. C'est la véritable assemblée législative qui informe et sensibilise, tandis que la Chambre, prise dans les entraves de la discipline de parti, se trouve en état permanent de propagande électorale.

Même si cette analyse est exacte – et les participants avaient tendance à le voir ainsi – pourquoi intéresserait-elle les observateurs du gouvernement parlementaire au Canada? La réponse ressort au débat non résolu sur l'avenir de la seconde chambre canadienne. Le Sénat australien représente un modèle attrayant que les Canadiens pourraient vouloir reproduire. Mais l'expérience australienne, avec une chambre haute élue au suffrage populaire, soulève des questions difficiles dont devraient tenir compte les partisans du changement. Par exemple, le Parlement d'Australie est une institution de représentation divisée. Est-ce qu'il s'ensuit, pour reprendre le titre de l'un des documents présentés à la conférence, que le Sénat peut revendiquer un mandat³? Et, dans l'affirmative, de quel genre de mandat s'agit-il : fort ou faible? particulier ou général? Et jusqu'à quel point le Sénat peut-il s'immiscer dans

les politiques du gouvernement? Il convient de noter que, même si le Sénat du Canada ne remet pas normalement en question les mesures du gouvernement, on pose néanmoins les mêmes questions ici mais dans un langage différent, celui du référendum et du rappel.

Encore une fois, si les deux chambres du Parlement sont élues au suffrage populaire, qu'advient-il en cas d'impasse? Les Australiens se souviennent de ce qui est arrivé en 1975, lorsque le Sénat dominé par les Libéraux a refusé d'approuver les mesures financières de Gough Whitlam. Ce n'est que dans des circonstances extrêmement rares qu'un gouverneur général pourrait dissoudre un gouvernement ayant le contrôle de la chambre basse. L'article 57 de la Constitution australienne prévoit la double dissolution, autrement dit l'élection simultanée des deux chambres, mais un gouvernement n'ayant aucun espoir d'obtenir une majorité à la seconde chambre n'y verrait guère d'intérêt. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles les premiers ministres australiens préfèrent maintenant négocier avec les partis mineurs du Sénat. La même chose se produirait-elle au Canada? Les élections que d'aucuns proposent pour le Sénat auraient-elles lieu au même moment ou à un autre moment que celles des députés de la Chambre des communes? Qu'elles soient simultanées ou non, les deux élections présentent des difficultés pour les gouvernements, pour les partis politiques et peut-être même pour les électeurs. Les participants à la conférence se sont fait dire que les Australiens partagent délibérément leurs votes afin de tenir en bride le gouvernement. Les électeurs canadiens feraient-ils la même chose?

En Australie, certains membres de la Coalition et du Parti travailliste voudraient neutraliser le militantisme des partis mineurs au Sénat en leur compliquant la tâche d'y obtenir des sièges, ou encore limiter le pouvoir du Sénat de faire obstacle à certains projets de loi. Il est évident que de telles réformes seraient avantageuses pour le gouvernement, et c'est pourquoi il est peu probable que le public y soit favorable. Le greffier du Sénat, Harry Evans, a prononcé un vibrant plaidoyer en faveur du maintien de la RP dans sa forme actuelle. « En empêchant les gouvernements de contrôler les chambres hautes, a-t-il dit, la représentation proportionnelle a empêché la suppression pratiquement complète de l'obligation de rendre compte qui se produit lorsque les gouvernements disposent effectivement de ce contrôle »⁴. Evans n'est pas le seul à admirer ce Sénat dont la vitalité dépend, selon lui, de la représentation proportionnelle. Trois des cinq États ayant des chambres hautes ont aussi adopté la RP. (Même si le Sénat canadien devenait un organe élu, il n'y aurait pas d'effet de démonstration semblable, car il y a asymétrie institutionnelle totale entre les gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui concerne les chambres hautes.)

Dans le domaine des élections – le scrutin secret, la délimitation des circonscriptions électorales, le droit de suffrage –, les Australiens ont innové. L'un des éléments

intéressants de la conférence sur la RP a été la participation de membres de sociétés pour la représentation proportionnelle en provenance de la Nouvelle-Galles du Sud, de l'Australie-Méridionale, du Victoria et du Territoire de la capitale de l'Australie. Pourquoi, en ce qui touche ces questions, les Australiens sont-ils prêts à expérimenter alors que les Canadiens demeurent tellement conservateurs? L'esprit inventif dont font montre les Australiens explique-t-il également pourquoi ces derniers se prononceront en novembre dans le cadre d'un référendum sur l'opportunité d'une république? Sur les traces d'Arendt Lijpart, de nombreux analystes indiquent qu'on assiste en Australie à une politique du consensus. Dans la mesure où cela est vrai, il s'agit d'un accord entre gens qui ont beaucoup en commun. Les Canadiens s'accommodent depuis longtemps de différences réelles et ont trouvé des aménagements politiques appropriés. « Consensus » est un terme trop fort pour ce qui se passe ici. Le terme « négociation » conviendrait mieux. Et les négociations sont

des constructions fragiles qu'on tient à l'écart des controverses entourant les élections.

Notes

1. Ian Marsh, *Opening up the Policy Process*, document préparé pour « Representation and Institutional Change: A Conference to Mark 50 Years of Proportional Representation in the Senate », Parlement, Canberra, 5 et 6 août 1999, et *Institutional Change*, p. 5-6. (Citations de la conférence ci-après : « Representation and Institutional Change ».)
2. John Uhr, *Why We Chose Proportional Representation*, Representation and Institutional Change, p. 9.
3. Murray Goot, *Can the Senate Claim a Mandate?*, Representation and Institutional Change.
4. Harry Evans, *Accountability versus government control: the effect of proportional representation*, Representation and Institutional Change, p. 5.