

# *Le système parlementaire révisé de majorité additionnelle – une solution de rechange à la réforme électorale*

La réforme électorale est une entreprise complexe, mais on reproche à l'actuel scrutin majoritaire uninominal à un tour d'entraîner des « votes perdus » ainsi que des « votes stratégiques » ainsi que de souvent créer de « fausses majorités ». Dans son article, l'auteur propose un système novateur, le système parlementaire révisé de majorité additionnelle (SPRMA) qui pourrait répondre à certaines des critiques sans changer fondamentalement la façon d'élire les parlementaires. Il conclut en signalant que le SPRMA est une façon démocratique, économique et simple d'expérimenter et d'innover si soit le statu quo ou que l'implantation d'un tout nouveau système électoral est jugé indésirable.

**Ross Lambertson**

La réforme électorale canadienne comporte une série d'options qui peuvent paraître déconcertantes, notamment le scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT), différents systèmes de représentation proportionnelle (RP), le vote préférentiel (VP), le vote unique transférable (VUT) et une combinaison de différentes approches (comme la représentation proportionnelle mixte, RPM), sans compter qu'il faut aussi décider si la décision finale doit faire l'objet d'un référendum national (qui coûterait environ 300 millions de dollars selon le directeur général des élections). Pour compliquer encore plus les choses, des experts allèguent que certains choix seront politiquement indigestes pour certains partis politiques, tandis que d'autres prétendent que de nombreuses options nuiraient à la population canadienne. Enfin, l'échéancier fait l'objet de vives discussions. Quel que soit notre choix, tout sera-t-il prêt à temps? Autrement dit, le gouvernement présentera-t-il aux Canadiens, comme promis, un nouveau système électoral pour les prochaines élections?

Le temps est peut-être venu de rejeter d'emblée toutes ces options, de sortir des sentiers battus et de discuter d'une tout autre option, soit d'une réforme parlementaire plutôt que d'une réforme électorale. Nous pourrions envisager de faire correspondre le pourcentage du *pouvoir* d'un parti à la Chambre des communes à son *pourcentage du vote national*. Pour y arriver, il faudrait faire en sorte qu'un projet de loi puisse être adopté par la Chambre seulement si, dans un premier temps, la majorité des députés l'appuient (comme c'est le cas aujourd'hui) et si, dans un deuxième temps, ces députés ont été élus par une majorité d'électeurs aux dernières élections.

On pourrait parler d'un « système à double majorité », mais il s'agit là d'un terme générique pour toute approche qui utilise deux critères différents pour déterminer ce qui constitue une majorité. De plus, cette expression a déjà été utilisée en politique canadienne avant la Confédération pour décrire la convention qui nécessitait un vote majoritaire des représentants du Canada-Est et du Canada-Ouest. Ma proposition pourrait être désignée comme étant un « système de majorité concurrente », mais cette expression a une signification particulière dans les réalités politiques du Sud des États-Unis qui datent d'avant la guerre civile. On pourrait aussi parler d'une « super majorité », mais cela veut dire autre chose aujourd'hui aux États-Unis, et l'expression « majorité qualifiée » est associée au vote au Conseil de l'Union européenne. Je nomme donc ma proposition le système parlementaire révisé de majorité additionnelle (SPRMA), puisqu'il s'agit d'une révision du statu quo qui ajoute aux votes à la Chambre des communes un critère de majorité additionnelle.

---

Ross Lambertson est l'auteur de *Repression and Resistance: Canadian Human Rights Activists, 1930-1960* (Toronto, University of Toronto Press, 2005) et de nombreux articles revus par des pairs sur les droits de la personne. Il a enseigné les sciences politiques et l'histoire canadienne pendant plus de 40 ans.

Pour expliquer ce système, commençons par examiner les résultats des élections de 2015 :

- En 2015, les libéraux ont remporté un peu moins de 40 % du vote national et un peu plus de 54 % des sièges (184 sièges sur 338) pour former un gouvernement majoritaire.
- Les conservateurs ont obtenu presque 32 % du vote national, et presque 30 % des sièges (99 sièges).
- Le NPD a eu près de 20 % du vote national, mais seulement 13 % des sièges (44 sièges).
- Le Bloc a eu un peu moins de 5 % du vote national et environ 3 % des sièges (10 sièges).
- Les verts ont obtenu presque 3,5 % du vote national, mais seulement environ 0,3 % des sièges (1 siège).

Dans le système actuel, les libéraux ont un gouvernement majoritaire parce que les électeurs ont élu suffisamment de candidats libéraux pour constituer ce que nous pouvons appeler la majorité 1 – les députés libéraux occupent plus de la moitié des 338 sièges à la Chambre des communes. Toutefois, si le SPRMA était en vigueur, les libéraux n’auraient pas ce que nous pouvons appeler la majorité 2, car ils ont obtenu moins de la moitié (seulement 40 %) du vote national aux élections de 2015. Sous le SPRMA, le gouvernement ne pourrait pas adopter des lois sans l’appui du NPD (40 % plus 20 % égale 60 %) ou du Parti conservateur (40 % plus 32 % égale 72 %). Comme les gouvernements minoritaires l’ont fait dans le passé, le gouvernement pourrait, au besoin, compter sur l’appui de différents partis pour différents votes.

Bien entendu, les libéraux ne pourraient pas obtenir la majorité 2 avec l’appui des verts ou du Bloc. Ils ne pourraient pas non plus y arriver avec l’appui de ces deux partis (40 % plus 5 % plus 3,5 % n’égale pas 50 %). Si ces partis avaient fait un peu meilleure figure toutefois, les libéraux auraient pu compter sur leur appui combiné. (Comme je l’expliquerai, ces petits partis auraient vraisemblablement pu faire mieux si le SPRMA avait été en vigueur.)

Sous le SPRMA, comme sous le système actuel, la discipline de parti découragerait les défections chez les députés. Cela dit, ce système pourrait encourager certains députés à changer définitivement de parti ou à appuyer un autre parti de façon ponctuelle. Le choix de joindre ou de quitter le parti qui a le plus de sièges reposerait sur différentes considérations stratégiques. Quoi qu’il en soit, le transfuge du parti au pouvoir réduirait l’appui dont bénéficie ce dernier pour atteindre la majorité 1, mais qu’en serait-il de la majorité 2? Les transfuges pourraient détenir les pourcentages du vote national obtenus dans leurs circonscriptions respectives lors des dernières élections. Ainsi, tous les départs du parti au pouvoir, par exemple, réduiraient la capacité

du gouvernement d’atteindre la majorité 1 et la majorité 2. Toutefois, peu importe l’option retenue dans le cas des transfuges, il faudra faire de même pour les députés expulsés de leur parti et qui siègent comme indépendants.

Lors d’un vote libre sur un projet de loi sous le SPRMA, la double majorité devra être obtenue grâce à l’appui d’un regroupement de députés. Il sera facile de déterminer si un groupe de députés d’un parti ou plus obtient la majorité 1, mais il pourrait être plus difficile d’établir si, ensemble, ces députés ont la majorité 2. Il serait toutefois facile de créer une liste qui précise le pourcentage du vote national que chaque député a obtenu aux dernières élections et de déterminer ensuite si un groupe donné de députés qui a la majorité 1 a aussi été élu par plus de la moitié des électeurs du pays aux dernières élections.

Comment le SPRMA cadre-t-il avec la position officielle d’Ottawa sur la réforme électorale? Le SPRMA est très certainement conforme aux cinq « principes directeurs » établis pour le comité parlementaire multipartite sur la réforme électorale qui « serviront de cadre en vue des éventuelles décisions du gouvernement en matière de politiques ». <sup>1</sup> Voici ces principes :

**1. « Restaurer l’efficacité et la légitimité du mode de scrutin en réduisant les distorsions et en renforçant le lien entre l’intention des électeurs et le résultat du vote. »**

A) Sous le SPRMA, il n’y aurait plus de « gouvernements fausses majoritaires » élus avec moins de 50 % du vote national qui agissent comme s’ils avaient reçu l’appui de la majorité des électeurs. N’importe quel parti au pouvoir qui serait incapable d’obtenir la majorité 2 par lui-même devrait collaborer avec au moins un autre parti. Un premier ministre peut, bien sûr, gouverner comme un « gentil dictateur » de différentes façons, mais l’obligation d’obtenir une double majorité à la Chambre des communes pour l’adoption des projets des lois, comme le préconise le SPRMA, contribuerait certainement à freiner les tendances dictatoriales à Ottawa. Bref, le SPRMA permettrait une plus grande légitimité démocratique que le statu quo.

B) Sous le SPRMA, il n’y aurait plus de votes « perdus », car même si le premier choix de l’électeur n’est pas élu et que ce vote ne compte pas pour l’obtention de la majorité 1, il compte quand même pour la majorité 2. Cela serait particulièrement important dans les circonscriptions et les régions où un parti est très dominant.

C) Étant donné qu'aucun vote ne serait complètement perdu, les gens auraient moins tendance à voter stratégiquement sous le SPRMA; ils seraient encouragés à voter pour leur « vrai » choix.

D) Sous le SPRMA, par conséquent, les nouveaux partis ou les petits partis auraient une meilleure chance d'être représentés à la Chambre des communes, même s'il est improbable (comme je l'indiquerai brièvement plus loin) que ce système entraîne une prolifération des petits groupes qui alourdirait les processus.

**2. « Favoriser un engagement et une participation accrus à l'égard du processus démocratique, notamment en favorisant la civilité et la formation de consensus dans la politique, ainsi que la cohésion sociale. »**

A) Étant donné que le SPRMA permettrait d'en arriver à un résultat plus démocratique tout en réduisant le nombre de votes perdus, le taux de participation au scrutin serait probablement plus élevé.

B) Comme tous les votes compteraient, le SPRMA encouragerait les partis à élargir leurs bases au-delà de leurs partisans convaincus. En cette période de polarisation excessive, de prises de positions superficielles et partisans, et de manque de civilité, une innovation qui forcerait différents partis politiques à devenir plus modérés mérite d'être soulignée.

**3. « Contribuer à l'accessibilité et à l'inclusion de tous les électeurs admissibles, notamment en évitant de compliquer inutilement le processus de scrutin. »**

A) Un système de représentation comme le SPRMA, qui plus démocratique, qui n'entraîne pas de votes « perdus », qui est plus juste pour les petits partis et qui encourage les partis à élargir leurs bases, devrait intéresser tous les Canadiens, surtout les jeunes.<sup>2</sup>

B) Étant donné que ce système donnerait aux petits partis une meilleure chance d'être représentés à la Chambre des communes, il y aurait probablement une meilleure inclusion représentationnelle.

C) Ce système pourrait rendre les votes à la Chambre des communes un peu plus complexes, mais il ne changerait pas le processus de vote pour la population.

**4. « Protéger l'intégrité de notre mode de scrutin. »**

Évidemment, le SPRMA ne changerait rien en matière d'intégrité.

**5. « Tenir compte de la responsabilisation liée à la représentation locale. »**

Évidemment, sous le SPRMA, les députés locaux auront à rendre des comptes comme avant.

Toutefois, le SPRMA serait-il préférable aux solutions de rechange déjà proposées? Examinons ce qui suit :

A) Le SPRMA permettrait d'éviter plusieurs inconvénients de la représentation proportionnelle (RP). Selon un récent sondage, les électeurs interrogés souhaitent, entre autres, avoir des bulletins de vote simples et la capacité d'élire directement les députés qui représentent leurs circonscriptions.<sup>3</sup> Dans les systèmes de RP, les bulletins de vote utilisés sont très différents de ceux que la majorité des Canadiens connaissent et le concept des circonscriptions uninominales n'existe pas. Il y a plutôt de très grandes circonscriptions qui sont représentées par plusieurs élus. (C'est également le cas dans les systèmes de VUT). Comme il a été mentionné précédemment, sous le SPRMA le mode de scrutin ne changerait pas et il continuerait d'y avoir un seul député par circonscription.

B) Il existe une variante de la RP qui tente d'intégrer des éléments de différents systèmes. Il s'agit du système de représentation proportionnelle mixte (RPM). Sous ce système, certains députés sont choisis au moyen de l'actuel scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT) et d'autres représentent de grandes circonscriptions qui comptent plus d'un député. L'ajout d'autres sièges au Parlement serait toutefois coûteux pour les contribuables. Le SPRMA ne nécessiterait aucun autre député, ce serait une innovation économique.

C) Le SPRMA permettrait aussi d'éviter les pires inconvénients des systèmes de vote préférentiel (VP). Dans les systèmes de VP, le candidat le plus populaire au premier comptage n'est pas toujours élu. Si un candidat reçoit moins de 50 % des voix au premier comptage, cette personne peut être battue par un candidat choisi par compromis au prochain comptage. De plus, le VP ne garantit pas que le parti au pouvoir représente toujours la majorité des électeurs.

D) Certains systèmes électoraux encouragent la formation de nombreux petits partis, ce qui peut contribuer à faciliter l'extrémisme politique. Ce ne serait pas le cas du SPRMA. Même dans le cas improbable où 2 % des Canadiens voteraient pour un parti national néo-fasciste, par exemple, cela

ne permettrait probablement pas d'élire un seul député de cette formation et cela n'aurait aucune incidence sur l'adoption des projets de loi.

D) L'adoption du SPRMA devrait éliminer les arguments selon lesquels il ne devrait pas y avoir de réforme électorale sans référendum. S'il semble souhaitable de soumettre la proposition dans le cadre d'un référendum, le choix serait simple. Autrement, comme il existe toutes sortes de solutions de rechange et que les avantages et les inconvénients sont complexes, les électeurs pourraient très bien voter majoritairement pour le statu quo dans un référendum.

Évidemment, des arguments contre l'adoption du SPRMA pourraient aussi être formulés, notamment :

*Le SPRMA est une innovation qui n'a jamais été mise à l'essai. Le Canada, étant un pays qui se range du côté de la prudence, pourrait hésiter à s'engager en terrain inconnu. Cependant, la peur du changement n'est pas une bonne raison de conserver le statu quo qui pose problème.*

*Le SPRMA ferait en sorte qu'il serait plus difficile de gouverner. Ce ne sera pas plus difficile de gouverner si un parti obtient à la Chambre une majorité qui est basée sur la majorité du vote nationale. Cependant, de nos jours cette situation est peu probable. Le SPRMA donnerait donc lieu à une série de gouvernements qui s'apparentent à des gouvernements minoritaires, ce qui n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Après tout, les libéraux de Lester Pearson n'ont jamais formé un gouvernement majoritaire dans les années 1960, mais ils ont mis en place de nombreuses lois importantes. Le SPRMA serait un juste milieu démocratique entre les extrêmes que sont l'autocratie législative et l'impasse législative.*

*Aucun gouvernement ne voudra adopter un système qui pourrait limiter sa capacité d'adopter des lois. Nous nous trouvons dans une période inhabituelle. Si le gouvernement libéral est réellement prêt à envisager un système électoral différent qui pourrait un jour aider un autre parti à arriver au pouvoir, il devrait être prêt à envisager un changement dans la tenue des votes à la Chambre des communes. De plus, contrairement à plusieurs autres modes de scrutin proposés, il est difficile de soutenir que le SPRMA avantagerait un des grands partis en particulier.*

*Les petits partis demeureront probablement sous-représentés sous le SPRMA. Cela est vrai, mais ils*

le seraient dans une moindre mesure que sous le système actuel. De plus, on pourrait modifier légèrement le SPRMA. On pourrait donner un député à un petit parti qui atteint un seuil qui pourrait être fixé à 5 % du vote national. Cela pourrait s'appeler le « SPRMA plus ». Cinq pour cent de 338 (le nombre actuel de députés) représente 16,9 députés; le parti qui obtient le seuil de 5 % serait quand même sous-représenté si on lui donne un député, mais cela est préférable au statu quo et n'entraînerait pas à la Chambre une multiplication des petits partis qui alourdirait les processus. Il s'agirait en quelque sorte d'un « accommodement raisonnable » pour les groupes minoritaires.

*Le SPRMA pourrait conduire à une impasse parlementaire s'il y avait seulement deux grands partis et que l'un d'eux obtenait la majorité des sièges avec une minorité de votes. Cela est vrai, mais cette situation semble hautement improbable. À une époque, le Canada ne comptait que deux partis, mais il y en plus maintenant et au moins deux ou trois formations peuvent réellement aspirer au pouvoir. Bien sûr, il n'existe pas de garantie absolue, mais étant donné l'expérience généralement positive du Canada avec les gouvernements minoritaires, il n'y a pas de raison de croire que nous nous retrouverions dans le genre d'impasse législative que l'on voit aux États-Unis. Nous avons aussi quelque chose que les Américains n'ont pas : un gouverneur général qui peut intervenir et déclencher des élections dans certaines circonstances.*

*Le SPRMA nécessiterait une modification constitutionnelle, ce qui semble très complexe pour la plupart des citoyens. Il suffirait toutefois d'une simple loi du Parlement pour apporter cette modification constitutionnelle. L'article 49 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dispose que : « Les questions soulevées dans la Chambre des communes seront décidées à la majorité des voix, sauf celle de l'orateur, mais lorsque les voix seront également partagées, et en ce cas seulement, l'orateur pourra voter. »<sup>4</sup> Pour modifier cet article, le Parlement devra recourir à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui prévoit que « le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes. »<sup>5</sup> (Cela est sous réserve des articles 41 et 42, mais ils ne semblent pas s'appliquer dans le cas présent.)<sup>6</sup> Bref, un simple vote majoritaire dans les deux Chambres servirait à apporter une modification constitutionnelle qui changerait le processus de décision de la Chambre à l'avenir.<sup>7</sup>*

Il est vrai que selon le principe constitutionnel de la suprématie parlementaire, une législature ne peut lier les législatures qui lui succéderont en matière de droit substantiel. Quand il est question de changer la procédure parlementaire cependant, il est généralement convenu qu'une législature peut se contraindre elle-même et lier les législatures qui suivront en adoptant une mesure législative qui impose des exigences quant au mode et à la forme. Si une législature adopte le concept du SPRMA en adoptant une modification constitutionnelle aux termes de laquelle toutes les lois futures devront être appuyées par une majorité de députés qui représentent aussi une majorité d'électeurs selon les résultats des dernières élections, cette loi lierait la législature en question et celles qui suivront. Cependant, si pour une raison quelconque il s'avère nécessaire de changer ou même de rejeter le nouveau statu quo, une législature ultérieure pourrait rétablir le système traditionnel à la condition d'adopter une deuxième modification constitutionnelle conformément au mode et à la forme établis par la modification en vertu de laquelle le SPRMA a été mis en œuvre au départ (c.-à-d. au moyen d'une double majorité).<sup>8</sup> Cette démarche serait tout à fait conforme à nos principes démocratiques.

Le SPRMA est donc démocratique, économique et simple à mettre en place. Il ne constituerait pas une solution pour tous les problèmes qui existent au Canada, mais il serait très certainement préférable au système électoral actuel ou aux autres modes de scrutin proposés.

## Notes

1 Document d'information du gouvernement du Canada, « Motion visant à proposer la création d'un comité parlementaire spécial multipartite sur la réforme électorale » (<http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=1063799>, consulté le 16 août 2006). Je m'inspire aussi des critiques formulées par cinq cents éminents universitaires le 15 septembre 2015 en vue des élections nationales : *Le Canada fait face à un important déficit démocratique, comme l'illustrent le faible taux de participation au scrutin, l'insensibilité des gouvernements majoritaires élus avec bien moins de 50 % du vote, le fait que la moitié des votes ne permettent pas d'élire qui que ce soit, les prises de positions superficielles et partisanses, et, ce qui est le plus troublant, la majorité croissante de jeunes Canadiens qui ne voient pas l'intérêt de voter ou de participer à la politique électorale.* Leur courte lettre se trouve sur le site Web de Représentation équitable au Canada, à <http://www.fairvote.ca/over-500-canadian-academics-call-on-parties-to-work-together-towards-a-fair-and-democratic-voting-system/>.

- 2 Il est toutefois possible que la représentation proportionnelle assure une meilleure représentation que le SPRMA à la Chambre des communes pour les femmes et les minorités visibles. Certains ont déjà fait valoir que la représentation proportionnelle garantirait une meilleure représentation des minorités que le système électoral actuel. Cependant, les experts ne croient pas tous que la RP permettrait une telle amélioration. Voir par exemple les propos tenus dans l'article de Jane Taber, « Women's groups urge Ottawa to adopt proportional representation », *Globe and Mail*, 24 mai 2016.
- 3 David Coletto, Maciej Czop, « La réforme électorale canadienne : Sondage sur les solutions de rechange possibles. » Étude menée pour l'Institut Broadbent, décembre 2015 ([https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/broadbent/pages/4771/attachments/original/1448994637/La\\_r%C3%A9forme\\_%C3%A9lectorale\\_canadienne.pdf?1448994637](https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/broadbent/pages/4771/attachments/original/1448994637/La_r%C3%A9forme_%C3%A9lectorale_canadienne.pdf?1448994637), consulté le 20 décembre 2015).
- 4 *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), partie IV, « Pouvoir législatif » (<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-2.html>).
- 5 *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, ch. 11 (R.-U.), partie V, « Procédure de modification de la Constitution du Canada » (<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-16.html>).
- 6 L'article 41 énumère les modifications qui nécessitent le consentement unanime de la part d'Ottawa et des provinces. L'article 42 énumère les modifications assujetties à la procédure générale prévue au paragraphe 38(1), c'est-à-dire le consentement d'Ottawa et des deux tiers des provinces dont la population confondue représente au moins cinquante pour cent de la population du Canada.
- 7 Il est vrai que dans son jugement de 2014 dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, la Cour suprême du Canada a limité la capacité du Parlement à utiliser l'article 44 pour changer la Constitution; la Cour a statué qu'il faut le consentement des provinces pour apporter tout changement à notre « architecture constitutionnelle ». Il n'est cependant pas clair que le SPRMA entraînerait un changement dans notre « architecture constitutionnelle ».
- 8 Voir, par exemple, Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, student edition, Toronto, Carswell, 2015. Dans son chapitre sur la suprématie parlementaire, Hogg traite des limites que se fixe lui-même le pouvoir législatif à la section 12.3. Il fait valoir que même si un corps législatif n'est pas lié par les limites auxquelles il s'astreint lui-même pour ce qui est du contenu, de la substance ou de la politique des textes de loi qu'il adopte, il est raisonnablement clair qu'un corps législatif peut être lié par les limites procédurales (ou de mode et de forme) auxquelles il s'astreint lui-même lorsqu'il légifère. Une modification constitutionnelle qui exige une « double majorité » parlementaire pour toutes les lois futures serait selon Hogg autoréférentielle ou doublement inscrite et ne pourrait être abrogée qu'en appliquant les conditions prévues dans la mesure législative initiale qui impose des exigences quant au mode et à la forme.