

Valoriser les Canadiens :

Les options pour la réforme du système électoral au Canada

Bryan Schwartz
Darla Rettie

Le présent document a été rédigé pour la Commission du droit du Canada sous le titre « Valoriser les Canadiens : Les options pour la réforme du système électoral au Canada ». Les idées exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission. L'authenticité des renseignements contenus dans le présent document est la responsabilité exclusive des auteurs.

Table des matières

- !** La démocratie au Canada

- !** Aperçu

- 1 !** Valeurs canadiennes et critères électoraux

- 2 !** Établir des critères électoraux pertinents

- 3 !** Examen de la constitution

- 4 !** Examiner les propositions de réforme : méthodologie et résultats de recherche

- 5 !** Propositions pertinentes de changement

- 6 !** Trouver la solution : un examen des cinq modèles proposés

- 7 !** Conclusion

Annexe A

Annexe B

Annexe C

Annexe D

La démocratie au Canada

En 1867, le Canada a adopté un modèle de démocratie qui comportait un système pour l'élection de représentants en vue de gouverner le pays. Cent trente-cinq ans plus tard, pour de nombreux citoyens, ce système électoral ne correspond plus à notre identité, en tant que peuple, ni à l'époque où nous vivons. Le système électoral du Canada est maintenant régulièrement critiqué, tout autant par des experts universitaires, des pontes de la presse, des partis politiques, que par des militants sociaux, comme essentiellement inéquitable et non démocratique.

En supposant un instant que ces plaintes collectives sont fondées, existe-t-il des possibilités de changer le système?¹ Et même si des changements sont possibles, comment commence-t-on à concevoir un *nouveau* système électoral canadien?

Le système électoral utilisé par une démocratie devrait viser à traduire les valeurs de ses citoyens. Cela constitue le point de départ de toute réforme démocratique. Mais dans un pays aussi diversifié que le Canada, y a-t-il des *valeurs* sur lesquelles les Canadiens sont d'accord? Et si, par un concours de circonstances remarquable, les Canadiens s'entendaient sur de grandes valeurs politiques, est-il possible de jeter les bases d'un système électoral qui servirait au mieux ces valeurs? Les récents échecs de la réforme constitutionnelle au cours

¹ On peut démontrer mathématiquement qu'il n'y a pas de « système parfait ». Le théorème d'Arrow énonce que, lorsqu'il y a de nombreuses options à la disposition des électeurs, le résultat dépend non seulement des préférences sous-jacentes, mais aussi du choix du système électoral – p. ex., la façon dont les options sont regroupées et l'ordre dans lequel elles sont examinées. Même si la perfection théorique est impossible, nous pensons qu'il est possible d'en arriver à des systèmes qui sont, à tout prendre, raisonnables et largement appuyés.

des 20 dernières années montrent la difficulté d'arriver à un consensus. Pourquoi se donner le mal de s'engager dans un débat politique à propos de ce qui serait immuable?

Même si les obstacles à la réforme électorale semblent redoutables, en y regardant de plus près, ils ne sont pas insurmontables. La tâche concernant la réforme électorale diffère du processus législatif ordinaire. Dans le cas de la réforme électorale, on ne demande pas aux citoyens de s'entendre sur des principes politiques de fond ou des résultats politiques particuliers. On leur demande simplement de réaliser, dans une mesure raisonnable, un accord sur un *processus* de prise de décisions politiques. Les Canadiens qui pourraient être en désaccord sur le plan du fond de leur politique peuvent donc s'entendre sur des procédures équitables pour prendre ces décisions².

L'histoire nous apprend que les personnes ou les groupes qui sont fondamentalement en désaccord au sujet de résultats peuvent s'entendre sur un processus de prise de décisions. Des millions d'organismes délibérants – des réunions annuelles d'organismes caritatifs aux réunions à huis clos des directeurs d'entreprise – ont pu s'entendre pour que les décisions stratégiques soient prises selon la règle de la majorité, d'après laquelle chaque personne (ou dans le contexte d'une entreprise, chaque action) compte de façon équitable. L'éventail de processus utilisés par les Canadiens afin d'élire des représentants pour conduire leurs

² À cet effet, le Mouvement pour la représentation équitable au Canada, une nouvelle campagne de citoyens non partisane en vue d'une réforme électorale, a été lancée le 30 mars 2001 lors d'une conférence à Ottawa. Le mandat du groupe consiste à informer les Canadiens des problèmes du système actuel, à expliquer les solutions de rechange et de demander avec insistance un changement du système électorale actuel. Mouvement pour la représentation équitable au Canada, «An overview of the Issues and the Citizens' Campaign for Voting System Reform», article, août 2001. Digne d'intérêt également, l'an dernier, les gouvernements provinciaux de l'Île-du-Prince-Édouard, du Québec et de la Colombie-Britannique ont annoncé leur volonté d'examiner un changement du système électorale.

organisations est assez limité. Cela donne à penser qu'il y a déjà une ample concurrence entre les types de modèles électoraux équitables.

Les exemples internationaux de changement semblent indiquer en outre que l'élaboration d'un système électoral est non seulement possible, mais fréquente à l'échelle mondiale³. L'Union européenne compte actuellement 15 États qui ont cependant pu convenir unanimement d'un système électoral pour le nouveau Parlement européen. Les membres de l'Union européenne ont aussi convenu d'un système complexe pour compter les votes au Conseil européen⁴. La Nouvelle-Zélande, l'Écosse et plusieurs autres sociétés qui partagent la tradition canadienne de la démocratie parlementaire britannique ont aussi adopté de nouveaux systèmes électoraux. Dans chaque cas, le soutien du public exprimé par voie de référendum a appuyé la réforme.

Ce document est préparé dans la perspective qu'il est possible que les Canadiens soient prêts à s'engager maintenant dans un large débat au sujet d'une modification de notre système d'élection des gouvernements. Ce texte tentera d'étudier s'il y a des valeurs

³ Certes, il est beaucoup plus facile d'amener tout le monde à convenir que quelque chose ne va pas qu'il ne l'est de s'entendre sur la façon de remédier au problème. Mais l'expérience dans d'autres pays nous porte à croire qu'il est possible de gagner le soutien populaire en vue de changements majeurs au sein d'un système électoral. En Nouvelle-Zélande, une proposition pour introduire une représentation proportionnelle a été appuyée par une majorité d'électeurs dans un référendum national. La réaction des citoyens au changement était mitigée, mais il est apparu qu'il y avait peu de soutien pour revenir au système uninominal majoritaire à un tour. La population du Pays de Galles et de l'Écosse ont voté en faveur d'une proposition du gouvernement britannique pour une « déconcentration des pouvoirs ». Elle comporte la délégation du processus législatif du Parlement britannique aux assemblées locales du Pays de Galles et de l'Écosse. La proposition stipulait que le système électoral de ces deux régions devrait inclure un pourcentage élevé de sièges attribués par une représentation proportionnelle.

⁴ L'organisme qui ratifie la législation de l'Union européenne utilise un système bien affiné de pondération des votes. Les pays plus peuplés ont le plus de voix, mais les pays moins peuplés obtiennent un pourcentage de voix plus élevé que ne le justifierait normalement leur population.

canadiennes reconnaissables qui contribueraient à informer et à guider les Canadiens qui doivent envisager des réformes.

Aperçu

Il y a eu, récemment, plusieurs demandes sur une réforme du système électoral au Canada.

Les critiques font valoir que le système actuel :

- est inéquitable pour les partis politiques qui obtiennent relativement peu de sièges en proportion de leur vote populaire;
- promeut des partis régionaux;
- laisse souvent de vastes régions du pays sans représentant dans le caucus du parti au pouvoir;
- produit habituellement des gouvernements à majorité « artificielle », sans réaliser une majorité du vote populaire : ensuite, le parti au pouvoir domine le programme politique éventuellement pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq années;
- « perd » un bon pourcentage des suffrages exprimés. À moins qu'un électeur ne vote pour des candidats locaux vainqueurs, il n'y a aucun lien entre le choix de l'électeur et la composition éventuelle de la Chambre des communes.

Même si la réforme du système électoral peut-être fort souhaitable, la tâche consistant à la réaliser peut sembler impossible – un grand nombre de solutions de rechange théoriques sont

possibles et il ne semble pas y avoir de moyen facile de réduire la gamme d'options à un petit nombre raisonnable.

Cependant, une réforme n'est pas aussi improbable qu'il peut sembler au premier abord.

Les Canadiens qui, à bien des égards, sont en désaccord sur le plan des valeurs politiques de fond, peuvent toujours s'entendre sur un processus pour élire une législature. Les expériences d'autres pays nous portent à croire qu'une fois qu'on leur a présenté un ensemble d'options, une majorité d'électeurs peut se prononcer en faveur de l'une d'entre elles.

Même si, de prime abord, l'éventail d'options pour remplacer le système actuel est écrasant, on peut le rendre pratique en utilisant deux « filtres » :

- **des systèmes éprouvés** : les Canadiens sont peu enclins à choisir une option insuffisamment mise à l'épreuve en pratique; des options ne seront perçues comme viables que si elles ont un dossier d'utilisation raisonnable dans l'histoire assez récente du Canada ou dans des pays qui ont des sociétés et des systèmes politiques ayant une ressemblance assez marquée avec les nôtres;
- **proposés par des Canadiens** : au Canada, il existe déjà un ensemble considérable de rapports officiels et d'articles théoriques qui ont étudié la réforme du système électoral. Il est peu probable qu'une proposition qui a peu

ou pas de soutien dans ces nombreux documents apparaisse soudainement et obtienne une acceptation publique répandue.

En se servant de ces deux « filtres », il est possible de réduire la gamme d'options plausibles à seulement quatre ou cinq. Elles incluent les suivantes :

- le système actuel est souvent appelé système uninominal majoritaire à un tour. Les électeurs choisissent un député dans chaque circonscription. Ils ne votent que pour un seul candidat et le candidat qui recueille le plus de voix gagne, même s'il n'obtient pas la majorité des suffrages exprimés;
- « semi-RP (représentation proportionnelle) » : un système mixte qui maintient une bonne part des caractéristiques du système actuel, mais ajoute au parlement un nombre limité de sièges de « représentation proportionnelle » pour contrebalancer certaines injustices résultant du système actuel;
- un système mixte complet (comme celui utilisé en Nouvelle-Zélande) dans lequel le nombre de « sièges de représentation proportionnelle » est à peu près égal au nombre de sièges de circonscription;
- le « vote unique transférable » ou le système « irlandais ». Dans une circonscription, les électeurs élisent un certain nombre de députés – cinq, par exemple. Les électeurs classent les candidats par ordre de préférence. On tient compte des choix de repli d'un électeur si le candidat de son premier choix a plus de votes qu'il n'en faut pour gagner ou a trop peu d'appui pour remporter l'élection;
- le vote préférentiel : un seul député est élu dans une circonscription. Les électeurs classent les candidats par ordre de préférence. Après chaque série

de dénombrement, le candidat qui a le moins de soutien est éliminé et les choix de repli de ses partisans sont répartis entre les candidats restants.

Cette étude propose un cadre dans lequel on peut comparer ces options, les mettre en contraste et les évaluer. À cet effet, il en identifie un ensemble de 14 critères permettant de juger chaque option. Il y a parfois des compromis entre les critères; un système électoral, parfait selon un critère, peut être nécessairement moins impressionnant sous d'autres aspects. Des citoyens différents peuvent pondérer différemment l'importance de divers critères. Mais un ensemble clair et concis de critères aiderait tout de même à organiser et à faciliter la discussion.

Nous avons établi les 14 critères utilisés dans cette étude en suivant les étapes suivantes :

- l'étude des listes de critères proposées par des regroupements non-partisans dans d'autres pays ou au niveau international, qui se consacrent à l'étude des systèmes électoraux;
- une comparaison et une mise en contraste de ces listes avec les documents canadiens traitant de la réforme du système électoral, en faisant un effort particulier pour trouver des documents dans lesquels les auteurs identifient explicitement des critères généraux;
- une synthèse de ce que nous a appris les documents internationaux et canadiens, avec, pour résultat, l'identification provisoire de 14 critères qui semblaient bénéficier d'un important soutien dans au moins l'une des deux sources;

- un examen de l'histoire des textes constitutionnels du Canada, de la jurisprudence et des lois traitant de la réforme du système électoral. L'objectif consistait à voir si la liste provisoire de 14 critères était compatible avec les valeurs enracinées dans nos traditions et notre exercice du droit.

Le résultat de la dernière étape a été la constatation que la liste provisoire de 14 critères était largement compatible avec l'exercice du droit et la tradition juridique du Canada. Toutefois, certains critères étaient mentionnés plus souvent dans la documentation traitant de la réforme du système électoral, ce qui apparaît le plus clairement sous forme de tableau. Finalement, les cinq options de système électoral ont été comparées en observant si elles ont tendance à appuyer ou à inhiber l'expression de chacun des 14 critères électoraux.

Cette étude donne à penser aussi que la « semi-RP » peut représenter une option particulièrement attrayante pour le Canada. Ce système électoral permet l'expression de la plupart des critères reconnus dans cette étude. Il conserve la plupart des caractéristiques positives du système actuel, mais réduit nombre de ses injustices. C'est aussi un système relativement facile à mettre d'abord en application et à revoir par la suite, à la lumière de l'expérience.

Toutefois, quel que soit le choix final des Canadiens, il faut espérer que la liste des critères formulés dans cette étude s'avérera utile. Elle vise à fournir un cadre cohérent pour évaluer et comparer le système actuel et des solutions de rechange éventuelles. L'opinion du public sur la réforme du système électoral en est encore à ses premières étapes de formation. Un débat public centré peut éventuellement produire un jugement général du public pour conserver le

statu quo ou adopter l'une des options plausibles. Le choix final constitue une question de jugement politique. Au bout du compte, ce sont nos assemblées législatives qui doivent le faire, dont beaucoup peuvent choisir de consulter leur population par voie de référendum.

Il est important de remarquer que les réformes du système électoral peuvent se faire par une loi ordinaire du Parlement ou d'une province. Le niveau élevé d'accord fédéral-provincial nécessaire pour certaines modifications formelles de la constitution ne s'applique pas aux réformes du système électoral. Au Canada, n'importe quel gouvernement provincial ou territorial peut faire voter une loi portant sur un nouveau système. Finalement, le niveau fédéral de gouvernement peut choisir de refléter des innovations réussies des systèmes électoraux provinciaux.

1 ! Valeurs canadiennes et critères électoraux

Pour lancer le débat sur les options électorales, on peut se poser la question suivante : quelles valeurs politiques fondamentales les Canadiens partagent-ils? Il faut considérer les modèles électoraux qui ne traduisent pas les valeurs canadiennes actuelles, comme étant des « solutions inadéquates ». Il faut entamer un débat rigoureux à propos des modèles qui sont en harmonie avec les valeurs partagées pour établir s'ils seraient viables au Canada. Mais il y a de réelles difficultés avec cette approche directe. Une étape intermédiaire pourrait être nécessaire pour combler l'écart entre des valeurs abstraites et des modèles électoraux concrets.

En préparation à ce qui est devenu la ronde de négociations constitutionnelles de Charlottetown, le 1^{er} novembre 1990, le gouvernement fédéral a annoncé la création du Forum des citoyens sur l'avenir du Canada. Le forum avait pour but de déterminer le genre de pays que les Canadiens envisagent pour eux-mêmes et pour leurs enfants. De nombreux participants au Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (1991) ont exprimé un désir marqué pour une société canadienne distincte, qui met le Canada à part des autres pays. Les présentations écrites et orales faites au forum ont été analysées dans un effort pour établir les valeurs canadiennes fondamentales. Les résultats incluaient :

- une croyance dans la tolérance et l'équité dans la société démocratique;
- une croyance dans la consultation et le dialogue;
- l'importance des accommodements et de la tolérance;
- le soutien de la diversité;

- la compassion et la générosité;
- l'attachement à la beauté naturelle du Canada;
- un engagement envers la liberté, la paix et le changement non violent⁵.

Si nous réfléchissons à la liste ci-dessus des valeurs fondamentales, nous nous rendons vite compte qu'elle n'est pas complète et qu'elle ne donne pas une orientation détaillée pour déterminer un système électoral qui représenterait la meilleure solution. C'est parce que les valeurs fondamentales ne sont pas liées à des tâches particulières - ce sont souvent des notions abstraites. Par exemple, la liste n'inclut pas des facteurs sur lesquels les Canadiens semblent s'entendre lorsqu'ils discutent de la réforme électorale, comme le désir d'un « gouvernement stable et efficace », la « neutralité » ou le « développement des partis ». Dans quelles valeurs fondamentales ces facteurs s'intégreraient-ils? À partir de cet exemple, on peut voir que nous devons être plus précis, plus concrets en discutant des idéaux que les Canadiens voudraient que leur système électoral traduise. Dans ce document, nous avons dénommé ces idéaux particuliers « critères électoraux ».

Plusieurs critères électoraux reconnus sur le plan international seront présentés et examinés dans le prochain chapitre. Toutefois, ce sont ceux qui sont pertinents pour les Canadiens dont il faut principalement tenir compte en discutant et en débattant des mérites d'un système électoral démocratique.

⁵ Pour la discussion sur l'identité et les valeurs canadiennes voir : *Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : rapport à la population et au gouvernement du Canada* (Keith Spicer, président), Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991, p. 34-45.

Une fois les critères électoraux pertinents déterminés, on évaluera des modèles électoraux de base pour établir s'ils soutiennent ou s'ils contrecarrent l'extension de chaque critère particulier ou s'ils sont neutres.

La démarche systématique ci-dessus a pour but d'élaborer le cadre d'une discussion centrée sur les systèmes électoraux. L'emploi de l'expression « critères électoraux » montre que nous sommes engagés dans une tâche relativement centrée et réalisable. Définir nos critères laisse entendre que nous avons réalisé un cadre concis et ordonné pour en arriver à résoudre concrètement un problème particulier. Dans ce contexte, les Canadiens qui peuvent avoir des vues politiques et sociales complètement différentes peuvent s'entendre dans une mesure raisonnable sur ce qu'il faudrait faire précisément, s'il y a lieu, pour changer notre système électoral.

Il est important de se rappeler qu'aucun système électoral ne peut répondre pleinement et simultanément à toutes les valeurs fondamentales du pays ou critères électoraux. Chaque démocratie doit décider du compromis le plus juste. L'ampleur de cette recherche vise à fournir un point de départ pour une discussion visant à assortir des critères électoraux adéquats avec des modèles électoraux. Nous tenterons de préciser les facteurs qui sont importants pour les Canadiens, mais non pas la hiérarchie de ces critères.

Nous croyons que les Canadiens devraient participer à un processus de consultation pour déterminer les critères qui ont la plus grande importance pour décider du système électoral le plus approprié. En réalité, il y a de grandes ressemblances entre de nombreux modèles électoraux. Souvent, les différences entre les systèmes électoraux traduisent seulement

l'importance accordée aux critères par les concepteurs. Les démocraties choisissent souvent de construire leur propre système électoral, au lieu d'adopter des systèmes éprouvés d'un autre gouvernement, parce qu'elles ont des facteurs uniques dont il faut tenir compte dans le processus de conception. Le Canada ne fera pas exception. Le système choisi adoptera plus probablement un modèle de base utilisé déjà dans des sociétés comparables, mais comportera des adaptations qui conviennent aux traditions et aux attentes particulières du Canada.

2 ! Établir des critères électoraux pertinents

Une étude des « valeurs » produit d'ordinaire des résultats trop vagues pour guider utilement un débat public sur la réforme électorale. Bien des organisations non partisans et des commissions dans le monde entier ont néanmoins proposé des « critères » électoraux adaptés à la tâche d'évaluer des propositions concurrentes pour la réforme électorale. Ils permettent au public de comparer des modèles concurrents dans un cadre cohérent et d'en faire ressortir les différences.

Dans le cadre de son processus de réforme électorale, la Royal Commission on the Electoral System de la Nouvelle-Zélande a reconnu un ensemble de dix critères à utiliser en évaluant les systèmes électoraux. Elle a indiqué [TRADUCTION] « qu'aucun système électoral ne peut pleinement répondre aux normes idéales établies par les critères »⁶ et que les critères ne sont pas tous d'importance égale.

En 1997, l'International Institute for Democracy Electoral Assistance (IDEA) a publié un manuel traitant de la réforme électorale, qui identifie huit « critères pour la conception d'un système électoral »⁷. Il rappelle aux réformateurs que ces critères peuvent diverger.

⁶ IDEA, *La Conception des Systèmes Électoraux. Un manuel de International IDEA*, Stockholm, International IDEA, 1997. L'IDEA est un organisme indépendant, situé en Suède, qui s'efforce de donner des renseignements et d'assurer une éducation sur la façon dont on peut développer des institutions démocratiques.

⁷ *Ibid.*, p. 9-14.

Il ressort de notre examen des propositions faites par ces organismes internationaux et d'autres, que la liste de l'IDEA représente un modèle par sa clarté générale et sa globalité. Nous nous sommes servis de cette liste comme point de départ, afin d'établir des critères électoraux pertinents et avons ajouté un certain nombre de critères examinés à plusieurs reprises dans les recherches traitant de la réforme électorale. Voici la liste de l'IDEA que nous avons réorganisée et allongée pour traduire les critères électoraux mentionnés dans les propositions canadiennes de réforme.

Les parlements devraient être représentatifs sous trois aspects

1. La représentation géographique : chaque secteur (comme une circonscription) compte des députés choisis par les résidents locaux et en fin de compte responsables devant ce secteur.
2. La représentation des partis : le parlement devrait refléter le soutien relatif des divers partis.
3. La représentation démographique : dans une certaine mesure, le parlement devrait être un « miroir de la nation ». Il devrait compter des hommes et des femmes, des riches et des pauvres, et traduire diverses affiliations religieuses et communautés linguistiques et divers groupes ethniques.

Pour ce qui est du caractère représentatif d'un parlement, nous suggérons de tenir compte de la *présence* et de l'*influence*. Un parlement peut être représentatif d'une région, en ce qu'un certain pourcentage des parlementaires viennent de cette région, mais qu'en est-il si aucun de ces représentants ne fait partie du Cabinet ou du parti au pouvoir? Ils peuvent n'avoir

pratiquement rien à dire dans le processus décisionnel. On pourrait alors dire que cette région a une présence mais qu'elle est sans influence.

Il devrait y avoir égalité des chances entre les partis politiques

4. Autant que possible, le système devrait fonctionner de manière neutre, pour ce qui est des partis et des candidats; il ne devrait établir aucune discrimination à l'égard de tout groupe politique.

Les électeurs devraient avoir accès au système

5. Il devrait être facile de voter – ce qui signifie qu'il n'est pas déraisonnablement difficile de s'inscrire ou d'arriver à un bureau de vote et que le bulletin de vote ne devrait pas prêter à confusion. Le scrutin devrait être secret, en vue d'une expression libre des choix.

Le système devrait être significatif pour les électeurs

6. Un électeur devrait savoir que chaque vote compte dans le résultat final. Certains systèmes ont tendance à avoir beaucoup de « votes gaspillés » – des votes qui sont sans effet, parce que le vainqueur « comporte tout » – et que les candidats ou les partis situés à la deuxième ou à la troisième place ne retirent aucun résultat législatif, même s'ils obtiennent une importante part des suffrages exprimés.
7. Chaque suffrage devrait avoir le même poids. On fait souvent référence à ce principe comme celui d'« une âme, une voix », pour souligner le fait que chaque suffrage a un poids égal.

8. Le parlement élu doit avoir un pouvoir législatif véritable.
9. Les électeurs devraient pouvoir tenir les députés responsables de la gestion passée des affaires publiques.

Le système devrait encourager les candidats et les partis à joindre un large segment de la population

10. Un système électoral peut contribuer à réduire les tensions dans une société, en récompensant un candidat dont l'attrait peut dépasser une petite circonscription.

Le système devrait produire un gouvernement stable et efficace

11. Le gouvernement doit pouvoir promulguer des lois et gouverner efficacement. Si le gouvernement est issu d'un seul parti qui détient la majorité au parlement, il lui est particulièrement facile de donner suite à un programme législatif.

Le système devrait promouvoir une opposition parlementaire efficace

12. Le système électoral devrait contribuer à assurer la présence d'une opposition parlementaire qui peut faire une analyse critique des lois et s'avérer une solution de rechange au gouvernement en place. Le système électoral devrait entraver le développement d'une attitude où « le gagnant obtient tout », qui amène les dirigeants à ignorer d'autres opinions, de même que les besoins et les désirs des électeurs de l'opposition.

Coût et facilité d'administration

13. Un système électoral ne devrait pas être déraisonnablement coûteux ou difficile à administrer.

Facilité de passage à un autre système

14. Le gouvernement doit pouvoir coordonner avec souplesse le passage d'un système en place à un nouveau modèle électoral. Plus le système est étranger, plus le changement sera désagréable. Différents systèmes ne seront manifestement pas perçus comme solutions de rechange viables au système en place.

Le manuel de l'IDEA nous rappelle en outre que nous devons appliquer les critères de la conception en étant sensibles à la nature distincte de sociétés différentes. Il faut modifier, interpréter et appliquer toute liste de critères à la lumière des caractéristiques distinctives de la société et de la vie politique canadiennes⁸.

Déterminer les critères électoraux importants pour les Canadiens

En supposant qu'un sondage soit effectué au sujet des attitudes des Canadiens, en leur demandant quels critères électoraux sont les plus importants, les résultats auraient-ils quelque mérite? Malheureusement, un récent sondage a montré qu'un exercice de ce genre peut être prématuré. Présentement, l'opinion publique est encore largement mal informée ou

⁸ *Ibid.*, p. 14.

versatile au sujet du modèle électoral préférable⁹. De manière écrasante, les Canadiens (92 p. 100) veulent un système électoral qui assure un gouvernement qui représente bien les différentes régions. Bricker et Redfern déduisent de ce résultat une réticence générale à voir le pays gouverné par des partis qui ne sont pas nationaux¹⁰. Certains résultats du sondage peuvent être contradictoires : alors que 71 p. 100 des personnes interrogées pensent que le système électoral du Canada devrait produire des [TRADUCTION] « gouvernements ayant une forte majorité pour faire bouger les choses », 64 p. 100 pensent que [TRADUCTION] « le système électoral du Canada devrait octroyer les sièges du Parlement en proportion des suffrages exprimés obtenus par chaque parti, ce qui correspond évidemment à la définition de la représentation proportionnelle »¹¹.

Également, en 1991, lorsque la Commission royale sur la réforme électoral et le financement des partis, la Commission Lortie¹², a fait un sondage auprès des Canadiens, environ la moitié des personnes interrogées ont déclaré qu'elles étaient très « satisfaites » du système

⁹ Pour trouver des réflexions sur les résultats du récent sondage Ipsos-Reid, voir Darrell Bricker et Martin Redfern, «Canadian Perspectives on the Voting System», dans *Options politiques*, vol. 22, n° 6, juillet-août 2001, p. 22. Les résultats du récent sondage révèlent que les Canadiens ne sont pas bien informés du système électoral. La moitié des personnes interrogées pensent que les députés doivent gagner plus de la moitié des suffrages exprimés pour être élus et que les gouvernements doivent gagner la majorité des votes.

¹⁰ *Ibid.*, p. 23.

¹¹ *Ibid.*, p. 23.

¹² La Commission royale sur la réforme électoral et le financement des partis a été nommée en 1989. En janvier 1990, la Commission a publié des annonces dans des journaux nationaux invitant les Canadiens à présenter leurs idées sur le système électoral fédéral. En bout de ligne, la Commission a reçu plus de 900 mémoires provenant de groupes, de praticiens de la politique et de simples citoyens. La Commission a tenu des audiences publiques dans 27 villes du Canada, avec un total de 523 groupes ou particuliers se présentant pour faire connaître leurs opinions. Commission royale sur la réforme électoral et le financement des partis. *Rapport final : What Canadians Told Us*, vol. 4, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991.

uninominal majoritaire à un tour. Toutefois, les réponses des personnes interrogées dépendaient du moment où la question était posée pendant l'entrevue. Parfois, on posait d'abord à ces personnes une série de questions détaillées au sujet du système et seulement ensuite la question générale suivante : « Êtes-vous satisfait du système actuel? ». Si l'on suivait cette procédure, les Canadiens étaient plus enclins à répondre « Non, je ne suis pas satisfait du système actuel. » Comme l'ont fait remarquer les chercheurs de la Commission Lortie, si les Canadiens passaient même très peu de temps à penser à leur système électoral, ils étaient plus enclins à exprimer de l'insatisfaction à son sujet. À cet égard, la nature et la fermeté des opinions des Canadiens à propos de leur système électoral pourraient changer grandement, une fois qu'un débat public serait lancé, dans lequel les forces et les faiblesses du système actuel seraient examinées avec des solutions de rechange précises.

En plus d'organiser un sondage, une autre voie qui peut jeter plus de lumière utile sur les critères électoraux importants pour les Canadiens consiste à examiner les lois canadiennes, les décisions judiciaires, les propositions de réforme et les commentaires sur le système électoral actuel, comme références pour les critères électoraux¹³.

Nos lois et les propositions pour les réformer traitent de notre système en des termes très précis et concrets, par des moyens relativement concis et faciles d'accès. Les lois, les décisions judiciaires portant sur notre système électoral et les propositions de réforme montrent non seulement les valeurs des Canadiens, mais aussi la façon dont le Parlement,

¹³ Nous avons aussi examiné le travail d'André Blais qui, en 1991, a reconnu les valeurs importantes identifiées dans le débat sur les systèmes électoraux. Les valeurs électorales qu'il note incluent : stabilité, leadership, responsabilité, équité, légitimité, ordre, réceptivité et responsabilité. «The Debate over Electoral Systems», *International Political Science Review*, vol. 12, 1991, p. 239.

les tribunaux et les parties concernées équilibrent et appliquent ces valeurs dans des contextes particuliers.

Il est vrai que les lois sont parfois déphasées par rapport à l'opinion publique; par exemple, on déplore, au Canada, le fait que nos lois électorales favorisent ceux qui détiennent déjà le pouvoir. Il faut garder cette préoccupation à l'esprit en examinant les lois et les propositions de réforme des lois. Mais nous ne pouvons pas non plus être indûment cyniques. Nous pouvons trouver que certaines questions sont traitées d'une manière assez semblable à différents moments et endroits au Canada. Ce modèle peut traduire non seulement un intérêt personnel marqué, mais aussi un courant élargi et constant de concurrence sociale sous-jacente.

En outre, les interprétations judiciaires en matière électorale nous fournissent une richesse de connaissances. Après 1982, les tribunaux se sont colletés avec l'interprétation de questions électorales dans le contexte de la Charte canadienne des droits et libertés¹⁴. Les valeurs canadiennes révélées en exploitant ces ressources mentionnées peuvent nous permettre ensuite de faire un nouvel examen des 14 critères électoraux que nous avons désignés comme possiblement significatifs pour les Canadiens.

Prendre en compte les propositions de réforme électorale ou les propositions de réforme qui traitent de la réforme électorale comme question secondaire, nous permettra, espérons-le, de définir l'orientation qu'adoptent les Canadiens. Certains critères s'imposent-ils? Notre tâche consistera à examiner les modèles selon les idées que les Canadiens mettent de l'avant pour

¹⁴ *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c.11 [ci-après dénommée la « Charte »].

voir si le statu quo répond actuellement aux besoins des Canadiens ou s'il se développe une impulsion en faveur du changement.

3 ! Examen de la constitution

Dans cette section, on examine la Constitution canadienne, les propositions de réforme constitutionnelle, les lois électorales et les décisions des tribunaux, pour établir s'il s'y dégage certains modèles. Ceux-ci peuvent, en retour, nous apprendre quelque chose au sujet des principes et des valeurs concrètes qui ont guidé les législateurs canadiens et le grand public au fil des années.

Après étude des propositions historiques de réforme, les Canadiens peuvent décider que les pratiques antérieures traduisent une situation qui n'existe plus. Ils peuvent trouver que certains usages actuels sont fondés sur des croyances politiques qui prêtent maintenant à controverse ou qui sont largement rejetées. Mais les Canadiens peuvent aussi trouver que certains choix électoraux continuent d'être d'actualité, malgré le temps qui passe et l'évolution de notre pensée politique collective¹⁵.

Le développement de la Constitution du Canada

Les débuts

La loi fondatrice du Canada, la *Loi constitutionnelle de 1867*, est couramment décrite comme un texte prosaïque. Elle n'énonce pas de principes abstraits ni ne tente de développer une

¹⁵ Les valeurs incluses dans des lois, des propositions et des documents officiels ne sont pas nécessairement toujours identiques à celles retenues par la majorité des Canadiens. Ces derniers temps, des propositions qui ont gagné le soutien de l'élite politique n'ont pas obtenu le soutien de la population lorsqu'elles ont fait réellement l'objet d'un référendum.

rhétorique inspirante. Elle représente un manuel d'instruction pour établir les structures du gouvernement¹⁶. Il y avait réellement beaucoup de sagesse dans cette méthode. Elle permettait aux citoyens ayant des idéologies très différentes d'en venir à un consensus sur le mode de fonctionnement des processus politiques de la nouvelle fédération. Elle laissait au jugement et à l'imagination qui se développaient chez les Canadiens de mettre à profit des possibilités créatrices.

Selon un des quelques principes mentionnés expressément dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Canada devrait avoir « une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni ». Cette dernière n'a pas de document de base. La constitution du R.-U. est fondée sur une accumulation de lois, de décisions judiciaires et d'usages politiques élaborés au cours des siècles. Certains aspects de la constitution du R.-U. seront interprétés et appliqués par les tribunaux. Mais une bonne partie de la constitution consiste en conventions politiques; ce sont des traditions que des fonctionnaires d'autorité, plutôt que des juges, élaborent et interprètent. Ces conventions sont observées comme une question relevant de la conscience et des attentes du public – les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'intervenir et d'ordonner aux fonctionnaires de leur obéir¹⁷.

¹⁶ Les Pères de la Confédération ont admis que l'adoption d'une union législative (un État unitaire) était politiquement impossible. Le compromis consistait à adopter une union fédérale, dans l'espoir qu'après une certaine expérience de vie ensemble, les Canadiens de toutes les régions choisiraient de se fusionner en une union unitaire (sans législatures provinciales). W. Egglesston, *The Road to Nationhood*, Toronto, Oxford University Press, 1946, p. 20, citant les débats parlementaires sur la confédération des provinces de l'Amérique du Nord britannique, 3^e session du Parlement du Canada, Québec, 1865.

¹⁷ Les conventions sont définies comme des règles contraignantes de comportement, acceptées comme obligatoires par les parties concernées. Certaines conventions imposent des obligations et des devoirs, alors que d'autres confèrent des droits et des privilèges. Les conventions sont moralement, politiquement mais non juridiquement contraignantes. Marshall, Geoffrey, *Constitutional Conventions: the Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1984. Au Canada, la Cour suprême a rejeté l'idée que des conventions constitutionnelles se cristallisent en lois qui, au fil du

Également, la Constitution canadienne décrit sommairement un cadre juridique pour le fonctionnement du gouvernement, mais n'explique pas clairement les conventions politiques essentielles qu'il faut appliquer. Les rédacteurs de la Constitution du Canada prévoyaient que les pouvoirs absolus et autocratiques de la Couronne s'exerceraient conformément aux conventions politiques en devenir d'un « gouvernement responsable »¹⁸.

Les conventions politiques canadiennes demandent que la Couronne agisse généralement en étant conseillée par le Cabinet. Le Cabinet se compose des ministres recommandés par le premier ministre. Les ministres du Cabinet doivent généralement être des membres de la Chambre des communes. Ils doivent répondre aux questions posées par les députés ordinaires sur les activités du gouvernement. Un Cabinet ne peut continuer d'agir en tant que gouvernement en place, qu'en autant qu'il a le soutien de la majorité de la Chambre des communes. Si des députés ordinaires votent la censure du Cabinet, par convention, celui-ci doit démissionner. Un Cabinet différent peut alors tenter de gouverner ou il peut y avoir une élection.

temps, peuvent être appliquées par les tribunaux. Voir Renvoi relatif à la modification de la Constitution du Canada (N^{os} 1, 2 et 3), 1982, 125 D.L.R. (3d), p. 1 à 22.

¹⁸ Le système du « gouvernement responsable » représente une caractéristique fondamentale de la Constitution, dont les Canadiens ont hérité du Royaume-Uni. La Couronne détient beaucoup de pouvoirs en droit strict. Elle dirige le fonctionnement de l'autorité exécutive du gouvernement, y compris les forces armées. Seule, elle peut convoquer et dissoudre les parlements. La Couronne seule possède l'autorité de proposer des projets de loi de finances. Aucun projet de loi de n'importe quel ordre ne peut devenir loi sans l'assentiment de la Couronne. La Couronne nomme les juges et la plupart des conseillers principaux de la Couronne.

Les auteurs de la Constitution de 1867, d'après leur expérience des législatures préalables à la Confédération, prévoient que la Chambre des communes exercerait un contrôle rigoureux des gouvernements.

[TRADUCTION]

C'était l'âge d'or du pouvoir de la législature, celle où la chambre basse faisait et défaisait les gouvernements. Le premier ministre était le serviteur et non le maître de la chambre basse. Le temps traduisait ses humeurs changeantes, ses intermittences et son incertitude. Mais la fédération a apporté des changements; désormais, le premier ministre et son Cabinet devenaient les véritables gouverneurs et non la Chambre des communes. Même le Cabinet était éclipsé par le premier ministre qui, au moyen d'un énorme patronage mis à sa disposition par la fédération, enjamberait le monde politique comme un colosse¹⁹.

La Constitution de 1867 ne demandait pas que chaque vote jouisse d'un poids égal dans les provinces. En Nouvelle-Écosse, par exemple, elle prévoyait que chaque comté (sans égard à la population) élirait un député et Halifax, deux. Lorsque le Parlement a promulgué la *Loi sur la représentation*, en 1872, John A. McDonald a déclaré que les sièges étaient répartis ainsi :

[TRADUCTION]

On a tenu compte du principe de la population [toutes les circonscriptions ont le même nombre d'électeurs] dans une grande mesure; on a aussi pris en compte d'autres considérations afin d'avoir une pondération, pour que différents intérêts, classes et localités soient représentés équitablement...²⁰

La Constitution de 1867 ne plaçait pas d'autres contraintes explicites sur la manière de tenir les élections, aucune règle au sujet du régime des partis, le financement des campagnes, l'égalité des sexes ou la représentation de groupes ethniques ou religieux particuliers. Il n'y a pas eu de scrutin secret avant 1884, pas de droit de vote pour les femmes avant 1918. Dans

¹⁹ Mackay, R.A. *Unreformed Senate of Canada*, London, Oxford University Press, 1963, p. 46.

²⁰ Débats du Parlement, 15 février 1872 au 15 juin 1872, p 926-927, cité par le juge McLachlin dans *Dixon v. British Columbia* (1989), 59 DLR (4th) 247 [ci-après dénommé Dixon].

les premières élections, les règles de qualification des électeurs excluait souvent les citoyens les plus pauvres²¹.

Les règles de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour l'élection de la Chambre des communes traduisaient cependant les principes suivants :

- la représentation selon la population provinciale : un certain nombre de sièges étaient attribués à chaque province selon leur pourcentage de la population canadienne globale;
- une réaffectation périodique : un recensement était requis tous les dix ans et les sièges seraient réaffectés en conséquence;
- les droits acquis : une province ne pouvait cependant perdre des sièges que si sa part de la population canadienne était réduite de 5 p. 100 ou plus depuis le dernier recensement.

L'interaction combinée de ces trois principes signifiait que le nombre de sièges pouvait augmenter de temps à autre. Une province dont la population s'accroît doit obtenir des sièges supplémentaires, mais une province dont la population se réduit, peut ne pas perdre autant de sièges que si une stricte application de la représentation selon la population provinciale était de rigueur.

²¹ À partir de 1885, les droits de vote annuels ont été étendus pour se qualifier comme électeur, il fallait être un homme, avoir au moins 21 ans, être un sujet britannique par naissance ou naturalisation, et être propriétaire. McConnell, W. H, *Commentary on the British North America Act*, Toronto, MacMillan and Co., 1977, p. 84. Voir les pages 81 à 86.

La Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1867* traite de la façon dont il est possible de modifier différents aspects de la Constitution. Selon l'article 44, 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 ». Le consentement des provinces ou un référendum national n'est généralement pas requis pour modifier le système utilisé pour élire les députés.

L'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1867* a défini le nombre de sièges de chaque province, leurs frontières et prescrit que chaque circonscription élirait un député (à l'exception de Halifax, qui s'en voyait attribuer deux)²². Depuis, le Parlement a modifié à plusieurs reprises la carte électorale. Il faudrait remarquer que la représentation en fonction de la population a fait l'objet de débats intenses lors de la 3^e session du 8^e Parlement provincial du Canada (1865). « La force motrice de la Confédération est venue de l'ouest du Canada et l'agitation du parti de la réforme en vue d'une représentation en fonction de la population était la partie essentielle de cette force. »²³

²² L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, incluait à l'origine des dispositions concernant les circonscriptions des quatre provinces, à l'article 40, et un rajustement de la clause de représentation, art. 51, qui était liée de manière prédominante aux totaux de la population des quatre provinces:

51 (2) Il sera assigné à chacune des autres provinces un nombre de représentants proportionné au chiffre de sa population (constaté par tel recensement) comme le nombre soixante-cinq le sera au chiffre de la population du Québec (ainsi constaté).

²³ *The Confederation Debates in the Province of Canada, 1865*, édité par P. B. Waite, Toronto: McClelland and Stewart Ltd., 1963, p iv.

Modifications constitutionnelles

Le Parlement a révisé les dispositions électorales de la *Loi constitutionnelle de 1867* en un certain nombre d'occasions²⁴. L'effet interactif de ces modifications constitutionnelles fait que :

- la taille de la Chambre des communes s'est accrue selon les besoins, mais ne s'est jamais réduite²⁵;
- les règles des droits acquis et de la clause sénatoriale signifient que certaines provinces – les plus petites et celles ayant une population en relative réduction – ont davantage de représentants élus pour moins de population. Lorsque les sièges sont redistribués conformément au recensement de 2001, un député de l'Ontario représente environ 110 000 personnes, un député de l'Île-du-Prince-Édouard environ un tiers de ce nombre et un député de la Saskatchewan deux tiers environ seulement.

Changements constitutionnels types

²⁴ En 1915, le Parlement a introduit le principe de la « clause sénatoriale » : chaque province doit avoir au moins autant de sièges à la Chambre des communes qu'elle en a au Sénat. Quatre sièges au Sénat étaient assignés à l'Île-du-Prince-Édouard lorsqu'elle s'est jointe à la Confédération et, de ce fait, elle a un droit permanent à quatre sièges à la Chambre des communes – même si elle n'obtiendrait qu'un siège sur la base de la représentation selon la population provinciale. Le principe des droits acquis a été modifié mais reste en vigueur. Depuis 1951, la règle est qu'une province ne peut perdre plus de 15 p. 100 de ses sièges dans toute réaffectation. Depuis 1985, les règles de la réattribution demandent qu'il soit attribué au Québec quatre sièges supplémentaires à chaque réaffectation et que le reste des sièges soit modifié compte tenu du ratio de sièges à la population du Québec.

²⁵ L'influence de chaque député ordinaire tend à diminuer à mesure que le nombre global augmente. Également, avec un grand nombre de députés, il peut être plus difficile pour les chefs de parti d'exercer un contrôle strict. Il y a un nombre précis de postes prisés qui peuvent être distribués; un député n'ayant pas de perspective réaliste d'en obtenir un peut être enclin à exprimer son point de vue de façon indépendante. Un des facteurs possibles de l'indépendance accrue des députés de la Chambre des communes britannique est sa grande taille.

Vers la fin des années 1970, en préparation du rapatriement de la Constitution du Canada et du changement constitutionnel, le gouvernement du Canada a amorcé une réflexion de cinq ans, avec l'aide de Canadiens et de personnalités politiques, à propos de ce que le document le plus important du Canada devrait inclure.

En 1978, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau déclarait ce qui suit à propos de sa vision d'une constitution nouvellement conçue pour les Canadiens :

[TRADUCUTION]

Le renouvellement de la fédération nécessite d'abord et avant tout que nous prenions conscience des valeurs que nous devons partager, sans tenir compte de la communauté à laquelle nous appartenons ou de la région dans laquelle nous vivons ... nous avons tendance à mettre l'accent sur ce qui nous distingue. Nous avons trop tendance à réduire la culture à la langue ou à l'origine ethnique et, en conséquence, à sous-estimer les valeurs culturelles que nous partageons²⁶.

Il s'agissait avant tout de trouver des valeurs communes qui pourraient servir à donner forme aux documents constitutionnels du Canada²⁷. Il faudrait remarquer que le but du gouvernement était que la Constitution renouvelée contienne un « énoncé d'objectifs » qui traduirait les valeurs partagées par tous les Canadiens²⁸.

Le dossier constitutionnel de 1982 modifie peu le système de sélection des parlements en vigueur. Il contient un nouvel ensemble de formules pour modifier la Constitution. La *Loi*

²⁶ Pierre Elliott Trudeau. *Le temps d'agir : jalons du renouvellement de la fédération canadienne*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978, p. 5.

²⁷ P.E. Trudeau a déclaré par la suite : « C'est aux Canadiens de découvrir les ressemblances qui nous lient et les différences d'où découle notre diversité et dont nous pouvons convenir pour les préserver ensemble. » *Ibid.* p. 7.

²⁸ *Ibid.*, p. 22.

constitutionnelle de 1982 prévoit que le Parlement ne peut plus changer seul deux principes de base – il faut utiliser la nouvelle formule générale de modification. Ces deux principes sont la « représentation selon la population provinciale » et la « clause sénatoriale ». Le soutien d'une province à une modification constitutionnelle est établi par une résolution de l'assemblée législative, plutôt que par une loi formelle²⁹. Mais cet ensemble de formules n'a pas été pleinement accepté par le gouvernement provincial du Québec³⁰.

L'élément central du dossier constitutionnel de 1982 était la *Charte des droits et libertés* (la « Charte »)³¹. La Charte reconnaît ce qui suit :

- les libertés fondamentales, dont la liberté d'expression, de religion et de conscience;
- les droits démocratiques, dont le droit de vote;
- la liberté de circulation et d'établissement, qui inclut le droit des Canadiens de s'établir dans toute province;

²⁹ Les législateurs élus ont maintenant un rôle inscrit dans la loi, en plus de leurs fonctions législatives et « d'ombudsman » : ils participent aux modifications de la Constitution, « la loi suprême du Canada ». Mais les mêmes distorsions produites par le système uninominal majoritaire à un tour remet en question l'impartialité et la légitimité des législatures, quand elles exercent ce rôle. Et éventuellement, les distorsions sont plus préoccupantes quand il s'agit de modifications constitutionnelles; la Constitution prévaut sur les lois ordinaires et toute modification de la Constitution perdurera probablement pendant des générations. Certaines provinces ont maintenant promulgué des lois demandant que les électeurs soient consultés par référendum avant qu'une assemblée législative n'approuve des modifications à la Constitution. Cette procédure assure en pratique qu'il y a un soutien majoritaire authentique dans le public, avant que l'assemblée ne donne son appui.

³⁰ En 1996, le Parlement a adopté une loi, le projet de loi C-110, promettant que le gouvernement du Canada n'appuierait pas de modifications concernant les institutions fédérales (comme le Sénat), basées sur le mode de révision de 1982. À la place, le Parlement promettait qu'un niveau plus élevé de consentement serait requis. – y compris celui des cinq « régions » du Canada. Toutefois, entre-temps, aucun accord n'a été conclu avec les provinces sur un nouveau mode de révision pour remplacer la version de 1982.

³¹ Charte, *supra*, note 14.

- des garanties juridiques, qui assurent des protections (comme le droit à un procès impartial) dans le cadre de l'administration du système de justice pénale;
- les droits à l'égalité, qui incluent le droit à l'égalité sans « discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques ». La Charte stipule que les « programmes ou activités destinés à améliorer la situation de personnes ou de groupes défavorisés » ne sont pas interdits par les droits à l'égalité;
- les droits des langues officielles : le français et l'anglais sont reconnus comme langues du gouvernement au niveau fédéral. Les Canadiens ont généralement le droit de traiter avec le gouvernement dans la langue officielle de leur choix;
- droits à l'instruction dans la langue de la minorité : les minorités de langue officielle ont le droit d'envoyer leurs enfants dans des écoles qui utilisent la langue de cette minorité. La minorité qui a ces droits est définie plus étroitement dans le cas du Québec.

La Partie II de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et affirme les « droits ancestraux issus de traités ou autres des peuples autochtones du Canada ».

Propositions de réforme

L'Accord de Charlottetown

L'Accord de Charlottetown s'efforçait de donner corps à des réformes des institutions politiques, qui étaient guidées par un énoncé portant sur les valeurs de base. Dans le cadre de l'Accord de Charlottetown, les premiers ministres canadiens ont regroupé un ensemble de réformes qui incluait un énoncé des valeurs politiques fondamentales et des réformes institutionnelles destinées à les traduire³².

L'énoncé de base des valeurs était la « clause Canada »³³ qui reconnaît ce qui suit.

2 (1) Toute interprétation de la Constitution du Canada, notamment de la Charte canadienne des droits et libertés, doit concorder avec les caractéristiques fondamentales suivantes :

- le fait que le Canada est une démocratie attachée à un régime parlementaire et fédéral ainsi qu'à la primauté du droit;
- le fait que les peuples autochtones du Canada, qui ont été les premiers gouvernants du territoire, ont le droit de promouvoir leurs langues, leurs cultures et leurs traditions et de veiller à l'intégrité de leurs sociétés, et

³² Le principe de « l'égalité des provinces » s'est traduit dans une proposition de créer un sénat dans lequel toutes les provinces auraient le même nombre de sièges, qui serait de six. Les provinces décideraient largement de la méthode pour choisir les sénateurs. Une politique fédérale parue au moment des négociations de Charlottetown suggérait que la représentation proportionnelle peut être une approche méritant d'être adoptée. Les provinces étaient invitées à envisager si elles garantiraient un nombre égal de leurs sièges au Sénat, détenus par des hommes et par des femmes. L'Accord de Charlottetown prévoyait en outre qu'un certain nombre de sièges du Sénat seraient réservés aux peuples autochtones. Le nombre exact restait à décider dans l'avenir. L'Accord de Charlottetown envisageait un sénat avec une réelle influence.

³³ Bryan Schwartz était l'un des promoteurs et des rédacteurs de ce qui est devenu par la suite la clause Canada. Voir Schwartz, Bryan. «Refashioning Meech Lake», *Man. L.J.*, 18, 1989, p. 19.

le fait que leurs gouvernements forment l'un des trois ordres de gouvernement du pays;

- le fait que le Québec forme au sein du Canada une société distincte, comprenant notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil;
- l'attachement des Canadiens et de leurs gouvernements à l'épanouissement et au développement des communautés minoritaires de langue officielle de tout le pays;
- le fait que les Canadiens sont attachés à l'égalité raciale et ethnique dans une société qui comprend des citoyens d'origines multiples dont la contribution à l'édification d'un Canada fort reflète sa diversité culturelle et raciale;
- l'attachement des Canadiens au respect des droits individuels et collectifs;
- l'attachement des Canadiens au principe de l'égalité des sexes;
- le fait que les Canadiens confirment le principe de l'égalité des provinces dans le respect de leur identité³⁴.

Lors d'un référendum national, le soutien et l'opposition à l'Accord de Charlottetown étaient sensiblement égaux³⁵. Mais la « clause Canada » n'a pas semblé être l'une des pierres d'achoppement de l'accord.

³⁴ Accord de Charlottetown, 1992, Texte provisoire légal (Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1992). La version provisoire comportait un ajout à la *Loi constitutionnelle de 1867*. On fait référence à cet ajout proposé, art. 2(1), comme à la « disposition pancanadienne ».

Comme énoncé des valeurs canadiennes récemment partagées, cette réforme constitutionnelle proposée est particulièrement pertinente en ce qu'elle traite de certaines divisions géographiques, linguistiques et culturelles uniques qui ont divisé politiquement les Canadiens depuis la Confédération. Il indique que leur lieu géographique peut perdre de l'importance pour les Canadiens, alors que les identifications culturelles et linguistiques prennent de l'importance.

On peut prétendre que le système électoral canadien actuel porte atteinte à certaines valeurs reconnues dans la « clause Canada » ci-dessus. Le système actuel « fabrique » des majorités à la Chambre des communes, ne laissant aux partis d'opposition que très peu de pouvoirs et de responsabilités et marginalise la voix de tout dissident. L'« égalité des provinces » n'est pas facilement servie par un système qui laisse souvent des provinces entières avec peu ou pas de sièges dans les rangs du parti ou du caucus gouvernemental. En une occasion – l'élection du gouvernement minoritaire Clark, en 1989 – les provinces exclues incluaient le Québec. La démocratie est également minée lorsque des segments géographiquement dispersés de la population canadienne trouve qu'il est presque impossible d'élire des députés qui traduisent leurs points de vue culturels, linguistiques ou idéologiques.

³⁵ Voici le texte de la question du référendum : « Acceptez-vous que la Constitution du Canada soit renouvelée sur la base de l'entente conclue le 28 août 1992? » Le scrutin a eu lieu le 26 octobre 1992 et a connu un taux de participation de 72 p. 100. Les résultats du scrutin ont été de 45,7 p. 100 pour le renouvellement et de 54,3 p. 100 contre. *Référendum 1992 : Résultats officiels du scrutin, Synopsis*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1992, p. 4.

Réforme du Sénat

La réforme électorale parlementaire doit également tenir compte de l'autre chambre de notre démocratie parlementaire – le Sénat. Un examen des valeurs inscrites dans notre histoire constitutionnelle doit au moins jeter un bref regard sur les règles qui concernent le Sénat.

En vertu de la Constitution de 1867, les membres de cette chambre haute ne sont pas élus. Ils sont plutôt nommés par le Cabinet avec des mandats à l'origine pour la vie, mais limités maintenant à l'âge de 75 ans. Les fondateurs voulaient que le Sénat agisse pour contrôler les excès qui peuvent sortir de la Chambre des communes. Précisément :

- la Chambre des communes se basait sur une représentation selon la population par provinces, le Sénat assurerait approximativement une représentation égale de toutes les régions du Canada (Ontario, Québec et Maritimes) : les provinces moins peuplées auraient en quelque sorte un protecteur;
- la Chambre haute avait aussi pour but de protéger les intérêts des catégories de propriétés contre des déprédations éventuelles causées par la population en général : une personne nommée au Sénat doit avoir un nombre de biens immobiliers stipulés constitutionnellement;
- la Chambre haute était responsable de contrôler les lois « improvisées ou hâtives » provenant de la « chambre populaire ». Il serait, selon les mots de Sir John A. McDonald, la chambre d'un « second examen objectif ».

Le désir constitutionnel d'assurer une protection contre des lois improvisées ou hâtives se réalise maintenant de manière différente. La Charte reconnaît un certain nombre de « valeurs » auxquelles les lois ne devraient pas porter atteinte. Les juges, qui comme les sénateurs, ne sont pas élus et sont soustraits à la responsabilité démocratique, sont maintenant censés agir comme gardiens de ces droits.

Au cours des dernières décennies, la réforme du Sénat a été un aspect dominant des propositions de réforme canadiennes³⁶. Les réformateurs ont souligné qu'à l'origine, le Sénat était censé assurer une sorte de contrepoids à la domination politique de la Chambre des communes par certaines provinces (Ontario et Québec) qui ont des populations relativement importantes. Ils maintiennent que les gouvernements ont parfois favorisé les intérêts de deux provinces centrales peuplées aux dépens d'autres provinces, comme l'Alberta. Les propositions ont demandé un Sénat qui est :

- élu (au lieu des nominations partisans des gouvernements);
- efficace (qui a des pouvoirs véritables mais limités, en comparaison de la Chambre des communes);
- a une représentation égale ou équitable des diverses provinces ou

³⁶ Dans l'Accord de Charlottetown, les premiers ministres fédéral et provinciaux ont convenu de proposer un dossier constitutionnel qui aurait inclus un Sénat selon la proposition « des trois E » Pour le prix d'une représentation égale pour toutes les provinces; la province de Québec se voyait offrir une représentation permanente de 25 p. 100 des sièges à la Chambre des communes. L'Accord de Charlottetown prévoyait en outre que, à titre de mesures linguistique et culturelle, le Sénat ne pourrait approuver un projet de loi que s'il avait le soutien d'une majorité des sénateurs anglophones et francophones. La perte de l'influence du Québec au Sénat a produit des critiques au Québec. Le contingent proposé de sièges pour le Québec à la Chambre des communes et « l'exigence de la double majorité » au Sénat ont été des sources de plaintes ailleurs. Le manque d'accord sur la réforme du Sénat a presque certainement constitué un facteur contribuant à l'incapacité de l'Accord de gagner un soutien dans un référendum national.

régions ou des peuples autochtones. (Certaines demandaient un nombre égal de sièges pour toutes les provinces, d'autres au moins des sièges supplémentaires attribués aux parties les moins peuplées du Canada ou aux peuples autochtones.)

Toute recherche d'une réforme du Sénat fera face à ce dilemme : comment peut-on donner plus de poids aux petites provinces et aux peuples autochtones, sans diluer l'influence politique des résidents du Québec dans le gouvernement central? Selon le mode de révision, il faut que toute réponse soit appuyée par les gouvernements d'au moins sept provinces qui comprennent au moins la moitié de la population du Canada. En réalité, la barre est même plus haute.

Comme cela est indiqué plus haut, le Parlement a promulgué le projet de loi C-110 en 1996³⁷, promettant que le gouvernement fédéral n'appuiera pas une réforme constitutionnelle, à moins qu'elle n'obtienne un soutien même plus élevé. La proposition doit obtenir l'appui de cinq *régions* du Canada, dont la Colombie-Britannique, les trois provinces des Prairies, l'Ontario, le Québec et le Canada atlantique³⁸.

³⁷ Projet de loi C-110; L.C. 1996 c. 1.

³⁸ Comme l'Alberta a la plus grande partie de la population des Prairies. c'est l'une des cinq provinces qui peuvent maintenant opposer son veto à une proposition. Le soutien dans les régions des Prairies et de l'Atlantique demande au moins deux provinces ayant la moitié de la population de ces régions. Certaines provinces ont des lois prescrivant qu'il faut connaître l'opinion du public dans le cadre d'un référendum, avant que la législature n'adopte de résolutions en faveur d'une modification constitutionnelle.

Après examen des obstacles ci-dessus, il est très peu probable que le consensus nécessaire pour la réforme du Sénat se produira dans un avenir proche. En conséquence, toute proposition réalisable de réforme électorale au niveau fédéral devrait probablement se centrer exclusivement sur la Chambre des communes.

Élections Canada

Les sept dernières années ont apporté de multiples changements dans la manière dont se passent les élections au Canada³⁹. Au cours de la dernière décennie, le Parlement a adopté une loi visant à améliorer l'accès au système électoral des personnes handicapées⁴⁰, pour permettre les bulletins de vote postaux,⁴¹ pour créer un registre permanent d'électeurs qualifiés,⁴² et pour mettre en place de nouveaux contrôles sur les annonces électorales faites par des tiers⁴³. Les lois électorales canadiennes s'efforcent maintenant d'assurer l'équité entre les partis, en allouant des ressources comme des subventions publiques et du temps d'antenne. Plusieurs de ces changements étaient motivés par les conclusions du rapport de la Commission Lortie, publié en 1991, qui soulignaient la nécessité d'améliorer l'équité et l'accessibilité du processus électoral.

³⁹ Le Bureau du directeur général d'Élections Canada est régi par les lois suivantes du Parlement : *Loi électorale du Canada*, *Loi référendaire*, *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, *Loi constitutionnelle de 1867*, *Loi constitutionnelle de 1982*.

⁴⁰ En 1992, par une modification de la *Loi électorale du Canada*.

⁴¹ *Ibid.*, en 1993.

⁴² *Ibid.*, en 1996.

⁴³ *Ibid.*, en 2000.

Affaires judiciaires

L'histoire judiciaire du Canada révèle divers différends électoraux portant sur l'application de la Charte. Par exemple, l'article 3 de la Charte garantit à chaque Canadien le droit de vote aux élections fédérales et provinciales. Mais, est-ce que cela veut dire que chaque circonscription doit compter le même nombre d'électeurs? Les juges ont examiné nos lois et pratiques pour répondre à cette question. Les tribunaux ont reconnu des sources clés d'information et identifié certains développements essentiels dans notre histoire électorale. Ils ont reconnu un certain nombre de principes de base qui perdurent depuis la Confédération ou qui sont apparus au fil du temps.

Ces 20 dernières années, on a vu un certain nombre de contestations judiciaires des limites électorales intraprovinciales. En 1989, la juge McLachlin (maintenant juge en chef du Canada) a rédigé la décision qui en a inspiré d'autres semblables, *Dixon v. British Columbia* (1989)⁴⁴, une cause comportant une contestation des frontières électorales provinciales. Dans sa décision, la juge McLachlin retire de l'histoire canadienne les principes de base qui doivent guider l'interprétation par un tribunal « du droit de vote ». Le « droit de vote » inclut les droits suivants :

- le droit de ne pas se voir refuser le droit de vote aux motifs de la race, du sexe, du niveau d'instruction ou de critères injustifiables;
- le droit de se voir offrir un choix de candidats ou de partis;

⁴⁴ 59 DLR (4th) 247 [ci-après Dixon].

- le droit au scrutin secret;
- le droit que chaque vote compte;
- le droit que chaque vote compte de la même manière que les autres suffrages exprimés dans une circonscription;
- le droit à des renseignements suffisants sur les politiques publiques pour permettre une décision éclairée;
- le droit d'être représenté par un candidat ayant au moins la majorité relative des votes dans une circonscription;
- le droit de voter lors d'élections périodiques;
- le droit de voter dans un système électoral qui n'a pas été truqué (manipulé délibérément pour favoriser un parti aux dépens d'un autre);
- un droit de vote égal⁴⁵.

En expliquant le droit de vote égal, la juge McLachlin a fait remarquer que la revendication de nos ancêtres en vue d'une représentation selon la population a précédé la Confédération et que celle-ci l'a confirmée. Elle a trouvé que la représentation selon la population doit être le « principe dominant » en traçant les limites des circonscriptions. Mais elle a aussi trouvé que l'on pourrait qualifier son application « d'autres considérations ». Il peut y avoir des raisons légitimes de former des circonscriptions rurales plus faibles en population que la moyenne. Si une circonscription dont la population est dispersée, est d'une taille géographique trop grande, le député peut avoir du mal à exercer sa fonction « d'ombudsman », qui consiste à traiter des « plaintes et des problèmes personnels de ses électeurs ». La législature peut

⁴⁵ *Ibid.*

aussi vouloir donner de l'influence supplémentaire aux électeurs ruraux, dont autrement les intérêts pourraient passer inaperçus⁴⁶.

La Cour suprême a ultérieurement examiné la validité des limites électorales dans *Renvoi relatif à Limites électorales provinciales (Saskatchewan)*⁴⁷. La juge McLachlin, nouvellement promue juge en chef, a rédigé l'opinion de majorité. De nouveau, la cause concernait une contestation de l'établissement des limites électorales. La juge McLachlin a repris ses commentaires antérieurs de l'affaire Dixon, en concluant que l'article 3 de la Charte ne demande pas une stricte représentation selon la population pour certaines circonscriptions. La Charte demande plutôt que la représentation soit « effective ». Une « représentation effective » nécessite généralement une parité relative du droit de vote; il ne devrait pas y avoir d'écart indu du principe voulant que les circonscriptions aient un nombre égal d'électeurs. Mais elle a souligné de nouveau que l'histoire canadienne n'exige pas une parité absolue. On peut tracer les limites en tenant compte de facteurs comme la géographie et l'intérêt communautaire⁴⁸.

L'idée dominante qui découle des propos de la Cour suprême est que les limites électorales provinciales peuvent être tracées de manière souple, afin de préserver la communauté d'intérêts des citoyens canadiens. Ce qu'est ou ce que n'est pas exactement une

⁴⁶ La juge McLachlin a fait valoir, d'après les dossiers historiques, que les rédacteurs de la Constitution de 1982 n'entendaient pas faire de grandes « réformes institutionnelles ». Elle suggérait que les parties de la Charte (articles 3, 4 et 5) traitant des « droits démocratiques » mentionnaient tout ce que la Charte avait à dire à propos des systèmes électoraux. Elle doutait que d'autres articles comme l'article 15 (égalité) ajoutent quelque chose.

⁴⁷ [1991] 2 R.C.S. 158 [ci-après *Renvoi relatif aux limites électorales provinciales*].

⁴⁸ Un litige est déjà en cours afin de vérifier si le système actuel est compatible avec l'article 15 de la Charte. Les personnes qui soulèvent cette contestation prétendent que le système ne produit pas une représentation adéquate des femmes et des groupes minoritaires.

communauté d'intérêt n'a pas été identifiée et sera probablement source de futurs débats judiciaires. Ce qui est tangible est le changement de la pensée intrinsèque à cette référence à la « communauté d'intérêts ». Si l'on pouvait placer les intérêts géographiques et les intérêts culturels aux deux extrémités d'un spectre, dans ses récentes décisions, la Cour a poussé la définition de ce qui constitue une « représentation effective » plus près de la représentation qui englobe les intérêts culturels; cependant, les intérêts géographiques, par la représentation selon la population, restent encore le « principe dominant ».

Anomalies et observations

Un certain nombre d'anomalies apparaissent lorsque l'on compare les valeurs de base incluses dans notre histoire constitutionnelle et, d'une façon générale, les lois électorales ayant des caractéristiques particulières de notre système actuel.

Nos lois préconisent la représentation selon la population d'après la géographie – non d'après l'idéologie.

La jurisprudence trouve cela généralement intolérable – un déni du droit de la Charte à une « représentation effective » – si la circonscription A a deux fois plus de votes que la circonscription B. La conséquence est que les électeurs de A ont deux fois plus de représentation. En pratique, le Parlement et les législatures provinciales font souvent en sorte que les circonscriptions ne s'écartent pas de plus de 10 p. 100 de la moyenne. Mais dans les faits, notre système actuel permet une disproportion bien plus considérable dans la représentation des partis. Même si la « représentation effective » est si fondamentalement importante pour la fondation de notre pays et les changements constitutionnels que l'on a

proposés, seule la représentation géographique est complètement protégée; les deux autres éléments de la représentation – la représentation des partis et le reflet de l'électorat – sont depuis toujours moins protégés⁴⁹. Les femmes et les peuples autochtones n'ont jamais obtenu à la Chambre des communes le nombre de sièges correspondant à leur part de la population canadienne totale.

Nos lois reconnaissent le rôle utile que jouent les partis dans notre système électoral – mais les partis ne sont pas représentés selon le pourcentage de suffrages qu'ils reçoivent.

Alors que nos lois électorales permettent souvent d'assurer l'équité entre les partis en allouant des ressources, comme des subventions publiques et du temps d'antenne, notre système permet – et encourage même – des iniquités manifestes dans la mesure selon laquelle les suffrages se traduisent en sièges au Parlement.

La cohésion nationale est essentielle aux principes fondateurs du Canada, la Constitution et la permanence – mais notre système actuel permet que des provinces entières soient sous-représentées à la Chambre des communes dans le parti au pouvoir⁵⁰.

⁴⁹ Nonobstant le fait que n'importe quel parti au pouvoir l'a été en vertu du système alors en vigueur, dans un certain nombre d'occasions, les gouvernements canadiens ont convenu de réformer le système – en étendant le droit de vote aux femmes, aux électeurs économiquement désavantagés et aux jeunes. L'histoire montre que la réforme est parfois possible sans intervention des tribunaux.

⁵⁰ À l'élection fédérale de 1980, le gouvernement libéral a obtenu une majorité de sièges. Mais dans quatre provinces de l'Ouest et deux territoires, un seul député libéral a été élu. Environ 600 000 électeurs de l'ouest du Canada ont réellement voté pour le parti libéral, la plupart des votes ont été « perdus ».

Les partis qui obtiennent une grande part des suffrages dans un petit nombre d'endroits obtiendront des sièges – mais les partis qui obtiennent une part modeste des suffrages n'importe où peuvent se retrouver sans siège. Le système profite donc aux groupes d'intérêt concentrés géographiquement. De ce fait, il renforce un avantage politique que ces groupes auraient obtenu de toute façon; il est plus facile et moins coûteux d'organiser et de mobiliser des gens qui vivent à proximité les uns des autres.

Le Canada est un pays difficile à garder uni et le gouvernement fédéral joue un rôle essentiel pour promouvoir un sentiment d'identité. Faudrait-il que le système électoral amplifie artificiellement la voix de ceux qui se plaignent ou la voix de la division?

En vertu de notre système électoral actuel, un parti qui fait appel à des griefs régionaux peut réussir à transformer ses suffrages en sièges, alors qu'un parti qui s'efforce de promouvoir des politiques profitables à parts égales à toutes les régions peut se trouver exclu du pouvoir. Il peut vraiment y avoir des avantages à disposer d'un éventail complet de griefs régionaux. Refuser d'écouter ces préoccupations à la Chambre des communes exacerbe les sentiments de ressentiment et d'isolement. Mais, intuitivement, il semble inéquitable et malsain pour l'unité nationale de refuser une part proportionnelle de sièges aux candidats des régions lésées qui sont plus fédéralistes dans leurs sympathies et leurs aspirations.

Les anomalies que nous venons de reconnaître sont mises en évidence par un examen des critères que nous avons identifiés pour examiner la réforme électoral. On peut voir nombre des 14 critères comme découlant naturellement des grandes valeurs identifiées dans notre historique constitutionnel et nos lois électorales. Mais certains aspects de la pratique établie

sont contraires à la réalisation des valeurs constitutionnelles identifiées et à cinq des critères électoraux reconnus, à savoir : critère 1) la représentation géographique, critère 2) la représentation des partis : le parlement devrait refléter le soutien des divers partis, critère 3) la représentation démographique : dans une certaine mesure, le parlement devrait être le miroir de la nation, critère 10) le système devrait promouvoir le développement de partis nationaux inclusifs, critère 11) le système devrait promouvoir une opposition parlementaire forte.

Observations

Notre examen de la Constitution canadienne, des propositions de réforme comme l'Accord de Charlottetown, des lois électorales et des décisions judiciaires ne nous ont pas amenés à ajouter de nouveaux critères à la liste déjà établie. Cependant, il a servi trois buts. Premièrement, renforcer les critères les plus fondamentaux dans l'histoire constitutionnelle du Canada, plus précisément 1), la représentation géographique, 4) il devrait y avoir une égalité des chances en politique, 5) le système devrait être accessible aux électeurs. Deuxièmement, suggérer que par les propositions de réforme et les décisions des tribunaux, la représentation culturelle devient une composante de plus en plus importante dans la définition de ce que les Canadiens considèrent comme une « représentation effective ». Troisièmement, mettre en évidence certaines anomalies lorsque l'on compare les valeurs de base incluses dans notre histoire constitutionnelle à certaines caractéristiques de notre système actuel.

Certains universitaires sont allés jusqu'à suggérer que la Charte a causé un changement de la pensée, qui a conduit au développement de citoyens plus conscients de leurs droits, qui

aspirent à une plus grande participation à la démocratie⁵¹. Nous doutons que la connexion soit si simple. Dans une large mesure, la Charte a permis aux groupes de revendication d'atteindre leurs objectifs en invoquant l'autorité de juges non élus, plutôt qu'en obtenant le soutien de représentants démocratiquement élus. Des demandes croissantes pour la participation des citoyens peuvent avoir une grande diversité de causes : accroissement des niveaux d'éducation, prise de conscience accrue du système des États-Unis dans lequel le pouvoir est moins concentré dans quelques mains, mécontentement à l'égard de certains produits élitistes (une importante dette nationale, largement impopulaire, et des propositions constitutionnelles produites à huis clos par les premiers ministres).

Des universitaires ont aussi noté, au cours des 20 dernières années, un déplacement de la pensée publique vers le « populisme » – une relation plus directe entre le peuple et le leadership, qui s'accompagne souvent d'un rejet de la rhétorique élitiste⁵². Nous croyons que la montée du populisme résulte de l'impression des citoyens d'être exclus du processus politique. La perception du public est que le pouvoir de négociation de la réforme législative échappe aux Canadiens moyens et que les modifications des lois se font avant que ne soit requise la contribution du public⁵³.

⁵¹ Atkinson, Michael M. «What Kind of Democracy Do Canadians Want?» *Revue can. sc. pol.*, 27, 1994. p. 717-740. M. Atkinson croit que « la collectivité dans laquelle on réside a réduit la situation politique relative aux autres, souvent par attribution, à des caractéristiques comme le sexe, la race, la langue maternelle, l'ethnicité et l'état physique », p. 742.

⁵² Voir Blais, A. and Gidengil, E. *Making Representative Democracy Work: the Views of Canadians*, Volume 17 des Étude de recherche, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 19-21. A. Blais et E. Gidengil ont trouvé une forte tendance populiste dans chaque région du pays, qui valorise la pensée prosaïque des Canadiens ordinaires, par rapport aux théories des experts et des intellectuels

⁵³ Pour lire une analyse perspicace du manque de confiance du public envers le gouvernement, voir Zussman, David, «Do Citizens Trust Their Governments?», *Canadian Public Administration*, 40, 1997,

Au cours de la dernière décennie, le désenchantement croissant des Canadiens à l'égard de la gestion des affaires publiques de l'élite a été également alimenté par l'adoption par le gouvernement du modèle « d'entreprise » de gouvernance, dans lequel les citoyens sont devenus des « consommateurs » des « produits » du gouvernement⁵⁴. La plupart des Canadiens ont eu des contacts importants avec les gouvernements par l'entremise des programmes de prestation de services et non par le processus électoral. La capacité d'un gouvernement de superviser le flux de la prestation des services est de plus en plus liée à la perception par le public de l'exercice des pouvoirs de façon efficace⁵⁵. Le résultat est un dilemme qui oppose une efficacité accrue au besoin d'une consultation publique « véritable ». La prestation efficace de services mène souvent à une prise de décision rapide sans consultation, qui ajoute encore à la perception publique que les gouvernements sont motivés par l'urgence de la gestion et non par le leadership⁵⁶. Certains critiques prétendent que cette tendance dangereuse mène finalement au discours du gouvernement à se définir par des discussions sur la prestation efficace des services, plutôt que comme « une contestation

p. 234. Voir également un aperçu général chez Clarke, Harold D. *et al.*, *Absent Mandate: Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring*, 3^e édition, Toronto, Gage Educational Publishing, 1996.

⁵⁴ Pour une discussion des avantages pour les gouvernements de l'adoption du modèle d'entreprise, lire une vue générale dans Tapscott, Don. «The Digital Media and the Reinvention of Government», *Canadian Public Administration*, 40, 1997, p. 328.

⁵⁵ Voir un aperçu général dans : «Do Citizens Trust their Governments?», *supra*, note 53.

⁵⁶ Graham Katherine A. et Phillips Susan D. notent : « La part des gouvernements dans le marché de la citoyenneté est maintenant dominée par le concept de service. Il y a souvent une fausse présomption de consensus ou au moins un manque de conflit : en autant que le service répond aux normes établies d'efficacité et d'efficacités, les gouvernements peuvent présumer qu'ils ont bien fait leur travail. L'idée que le gouvernement a un rôle plus fondamental à jouer, par exemple comme médiateur et arbitre d'un intérêt public plus large qui peut comporter de tenir compte des identités collectives des citoyens, passe au second plan. » «Citizen Engagement: Beyond the Customer Revolution», *Canadian Public Administration*, 40, 1997, p. 255-264.

portant sur les valeurs et les compromis concernés en décidant des services à assurer en premier lieu »⁵⁷. Pour ce qui est des critères électoraux, nous croyons que le besoin pourrait se faire sentir pour les parties compétentes de présenter des solutions de rechange qui peuvent mettre de l'avant d'autres points de vue.

Enfin, les chercheurs ont émis l'hypothèse que la croissance du populisme est liée au développement de technologies d'avant-garde qui permettent des formes de « télédémocratie ». Même s'il y a peu de recherches empiriques sur cette question, nous sommes d'accord avec les critiques qui ont prétendu que la démocratie du « bouton-poussoir » ne peut servir qu'à facilement « éliminer des possibilités de débats significatifs sous l'apparence de les créer »⁵⁸. On ne peut présentement déterminer les effets de la technologie sur la tendance croissante vers le populisme.

En ce qui nous concerne, la façon dont les gouvernements choisissent d'interagir avec les Canadiens une fois qu'ils sont élus est indépendante du système électoral utilisé pour élire des représentants. Toutefois, ce phénomène pourrait indiquer que le désir de tenir les députés responsables gagne en importance.

La question suivante est alors de savoir s'il est possible de corriger les aspects problématiques de la pratique établie par une loi ordinaire. Si la pratique établie se trouve seulement dans une loi ordinaire, les législatures peuvent la modifier facilement. Si elle fait

⁵⁷ *Ibid.*, p. 264.

⁵⁸ Barney, Darin D. «Push-button Populism: The Reform Party and the Real World of Teledemocracy», *Canadian Journal of Communication*, 21, 1996, p. 381.

partie de la Constitution du Canada, que l'on ne peut modifier qu'avec un large soutien du gouvernement fédéral et de la plupart des provinces (ou même de toutes), il sera alors très difficile de la changer.

Réserves concernant la réforme en vertu de l'actuelle Constitution

Il semble n'y avoir le fait que très peu de restrictions sur les réformes électorales que le Parlement peut promulguer de manière autonome. Les voici :

- l'attribution de sièges aux provinces doit se faire en proportion de leur population;
- une province a droit à des sièges supplémentaires, si l'attribution selon la population réduit ses sièges à la Chambre des communes à un nombre inférieur à celui des sénateurs qu'elle avait en 1982 : par exemple, l'Île-du-Prince-Édouard n'a droit qu'à un siège, selon la population, mais conserve quatre sièges à la Chambre des communes parce qu'elle avait quatre sénateurs en 1982;
- aucune modification par le fait du seul Parlement ne peut modifier la Constitution du Canada en rapport avec « l'office de la reine, le gouverneur général ou le lieutenant gouverneur d'une province »;
- le Parlement ne peut agir seul pour changer les pouvoirs du Sénat ou l'attribution des sièges au Sénat;
- le Parlement doit agir selon les dispositions de la Charte;

Elles incluent l'article 3 (Tout citoyen canadien a le droit de vote), l'article 4 (Le mandat maximal de la Chambre des communes et des assemblées législatives est de cinq ans.) et l'article 5 (Le Parlement et les législatures tiennent une séance au moins une fois tous les douze mois.)⁵⁹.

Le genre de modifications constitutionnelles développées et discutées dans l'Accord du lac Meech et l'Accord de Charlottetown n'ont pas nécessairement pour but de réaliser des réformes importantes des systèmes électoraux au Canada. Dans certaines limites, le Parlement ou des législatures provinciales peuvent adopter, au moyen d'une loi ordinaire, n'importe quelle proposition de réforme électorale généralement débattue au Canada.

Le besoin de réforme ne commence ni ne se termine au niveau fédéral. Une province est également libre de réviser son système d'élection d'une législature par une simple loi provinciale. Chaque province et territoire utilise actuellement un système législatif semblable à celui utilisé au niveau fédéral. Une expérience réussie de modification du système électoral dans l'un de ces treize gouvernements peut inspirer d'autres provinces à faire de même. Chaque expérience fournira des enseignements à tirer et des avertissements dont il faut tenir compte. Les réformes qui, tout bien pesé, se révèlent satisfaisantes pour les sociétés

⁵⁹ Dans un cas au moins, comportant le droit d'une législature de faire des lois en rapport avec les écoles confessionnelles, la Cour suprême du Canada a dit qu'une législature a libre cours pour agir et n'est pas limitée par la Charte. La cour peut appliquer ce principe en rapport avec les lois adoptées par le Parlement ou une province pour modifier leur constitution, conformément aux articles 40 et 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

provinciales ou territoriales, inspireront et rassureront d'autres parties du Canada⁶⁰. Si une ou plusieurs provinces conçoivent un système électoral qui fait que son gouvernement semble avoir un avantage de légitimité démocratique supérieur à un gouvernement fédéral élu au système électoral uninominal majoritaire à un tour, des pressions seront exercées sur le gouvernement fédéral pour qu'il entreprenne ses propres réformes.

Au fil des ans, une série de réformes ont étendu le droit de vote et établi des règles pour la tenue et le financement des campagnes électorales. Nos lois électorales ont été récemment guidées par le principe que les campagnes électorales devraient respecter une égalité des chances pour la compétition entre les partis et leurs candidats⁶¹. Les fonds publics subventionnent les campagnes des partis. La formule de leur répartition est neutre à leur égard et dépend actuellement du nombre de suffrages qu'un candidat reçoit.

⁶⁰ Il y a d'autres corps administratifs au Canada qui peuvent aussi se révéler une source d'idées et d'expérience pratique. Comme résultat de fusions, il y a maintenant au Canada un certain nombre de villes qui ont plus de citoyens que certaines provinces. Elles peuvent être importantes et diverses, et certaines d'entre elles peuvent avoir des organismes de délibération qui, d'une certaine manière, sont comparables aux législatures fédérales et provinciales. D'autres lieux d'expérience peuvent inclure des gouvernements autochtones et territoriaux, et des partis politiques.

⁶¹ Voir le chapitre 5 « Les partis politiques comme organisations politiques principales » et le chapitre 6 « Équité dans le processus électoral », Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Rapport final, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991.

4 ! Examiner les propositions de réforme : méthodologie et résultats de la recherche

En choisissant les documents à examiner pour ce projet, nous savions fort bien qu'il serait impossible de passer en revue tous les documents publiés sur la gestion canadienne des affaires publiques. Nous avons décidé de ne pas retourner plus loin qu'en 1979, en centrant notre attention davantage sur les documents de la période 1990 à nos jours. En utilisant les mots clés « système électoral, modèle électoral et élection », nous avons recherché électroniquement des livres, des articles de journaux et de revues d'auteurs canadiens qui présentent un point de vue sur la réforme électorale. Nous avons aussi fait des recherches manuelles dans des périodiques sur des sujets comme la vie politique, la gouvernance, le droit, la science politique, ainsi que dans des documents gouvernementaux.

Lorsque le même auteur a publié de nombreux travaux, nous avons tenté d'utiliser les plus récents de ses travaux publiés, à moins qu'un travail précédent donne une explication plus complète de sa proposition électorale. Pour donner un exemple aussi vaste que possible, nous avons inclus une documentation qui peut ne pas faire valoir un modèle électoral particulier, mais qui étudie des critères électoraux pertinents pour le sujet en question. Nous n'avons pas tenté d'analyser les documents canadiens qui traitent des systèmes électoraux en général, car nous recherchions des travaux qui faisaient valoir quelque forme de changement électoral ou le statu quo. Les documents marquants sont résumés à l'**annexe B**.

Nous n'avons pas essayé de faire de résumé des propositions mises de l'avant par chaque auteur. Nous avons plutôt examiné les intentions déclarées par chaque auteur, ce qu'il espère

particulièrement réaliser ou éviter avec sa proposition. Nous avons ensuite comparé ces intentions avec les 14 critères que nous avons établis antérieurement comme éventuellement pertinents pour les Canadiens. Le résultat est une liste des critères électoraux les plus fréquemment mentionnés comme importants, jointe comme **annexe C**. Prière de noter que les critères ne sont pas liés au modèle proposé par chaque auteur.

Nous devons concéder que certains critères électoraux peuvent être si fondamentaux qu'ils sont tenus pour acquis et ne sont discutés dans aucune proposition. Notre rôle, en tant que chercheurs, n'était pas toutefois de deviner mais plutôt de documenter les critères électoraux canadiens mentionnés dans leurs propositions.

D'après la fréquence de l'identification dans les propositions que nous avons examinées, nous avons établi :

- qu'il est important que le Parlement reflète la diversité de l'électorat (reflet de l'électorat);
- que le Parlement doit traduire le soutien relatif des partis.

D'importance moindre, mais relativement égale, les points suivants :

- le développement de partis nationaux inclusifs (protection contre le régionalisme des partis);
- des gouvernements stables et efficaces;
- une représentation géographique;

- un minimum de votes gaspillés;
- un gouvernement responsable de sa gestion antérieure des affaires publiques.

Les critères électoraux d'importance secondaire étaient les suivants :

- la facilité du passage à un nouveau système électoral;
- la promotion d'une opposition efficace;
- le traitement égal de tous les partis.

Dans l'ensemble des propositions que nous avons identifiées, il y avait de rares mentions de quatre critères :

- un poids égal à chaque vote;
- la facilité du vote;
- la facilité de l'administration;
- un Parlement doté d'un pouvoir véritable.

Nous avons aussi examiné les conclusions de la Commission Lortie pour voir si les constatations tirées de notre examen de la documentation concordaient avec les présentations reçues par la Commission⁶².

⁶² Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport final : Ce que les Canadiens nous ont dit*, vol.4, *supra*, note 12.

Après son analyse de ce que les Canadiens ont dit au sujet du système électoral, la Commission Lortie a suggéré six objectifs électoraux primordiaux :

- assurer les droits démocratiques des électeurs;
- améliorer l'accès à une charge électorale;
- promouvoir l'égalité et l'efficacité du vote;
- renforcer les partis politiques comme principales organisations politiques;
- promouvoir l'équité du processus électoral;
- accroître la confiance du public en l'intégrité du processus électoral⁶³.

La Commission Lortie a reçu plus de 900 présentations provenant de personnes, de groupes d'intérêt et de personnalités politiques. Dans les mémoires à la Commission, Pierre Fortin a reconnu sept facteurs principaux qui menacent l'idéal démocratique auquel aspirent les Canadiens. Voici ces facteurs :

- les sentiments négatifs affichés par la population à l'égard du processus électoral;
- le peu de réponse apporté par le système électoral actuel aux changements qui se produisent dans la société canadienne;
- la marginalisation de larges secteurs de la population dans le processus démocratique;
- le peu de sensibilité de la part des partis politiques aux besoins et aux aspirations des Canadiens;

⁶³ D'après une citation de Louis Lavoie dans « Participation aux élections générales fédérales du Canada », *Revue parlementaire canadienne*, 21, 1998-1999, p. 23-24. Cette liste reflète les principes clés auxquels fait référence le président Pierre Lortie dans sa discussion des conclusions de la Commission royale : « Les principes de la réforme électorale », *Revue parlementaire canadienne*, 6, 1993, p. 2.

- des difficultés découlant de la nature pluraliste croissante de la société canadienne;
- des problèmes découlant du peu d'attention portée à certaines régions du pays ou à leur population⁶⁴.

Les chercheurs A. Blais et E. Gidengil, travaillant sur commande, ont étudié les opinions des Canadiens sur les divers aspects d'une représentation démocratique pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Ils ont constaté :

- un mécontentement à propos de la façon dont les suffrages se traduisent en sièges élus avec une forte dimension régionale; l'Alberta et le Québec sont les moins enclins à trouver acceptable le système actuel;
- même si beaucoup de personnes interrogées considèrent le peu de femmes élues et de députés des minorités comme un problème, relativement peu y ont vu un problème sérieux : 40 p. 100 seulement veulent contraindre les partis politiques à augmenter parmi les candidats qu'ils proposent le nombre de femmes et de représentants des minorités;
- en général, les femmes sont davantage enclines à voir le manque de femmes et de minorités visibles à la Chambre des communes comme un problème sérieux⁶⁵.

⁶⁴ Fortin, Pierre. «Ethical Issues in the Debate on Reform of the Canada Elections Act: An Ethicological Analysis», L'éthique et la politique au Canada, volume 12 de la Série de recherches, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 8.

⁶⁵ Blais, A. and Gidengil, E. *Making Representative Democracy Work: the Views of Canadians*, Volume 17 des Études de recherche, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 79-80.

Bien des groupes et des personnes ont fait des recommandations pour l'établissement d'un concept de représentation élargie. Les personnes voulaient se voir comme membres de collectivités ethnoculturelles, comme les Autochtones et les femmes – et leurs intérêts particuliers – représentés au Parlement. Les propositions visant à améliorer la représentation vont de la réglementation du processus de désignation des candidats à adopter certaines formes de représentation proportionnelle⁶⁶.

De nombreux participants ont parlé de la nécessité d'assurer une meilleure représentation des peuples autochtones au Parlement, bien qu'un certain nombre d'intervenants aient insisté sur leur première priorité, qui reste la réalisation de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Plusieurs ont favorisé la création de sièges autochtones pour influencer de l'intérieur les politiques et les lois du gouvernement. « On a généralement perçu l'amélioration de la représentation autochtone comme complémentaire du but de l'autonomie gouvernementale, et non en contradiction avec celui-ci. »⁶⁷ Le Conseil ethnoculturel du Canada a recommandé aux partis d'adopter des politiques d'action positive pour accroître le nombre de candidats d'origine ethnique diversifiée dans des circonscriptions gagnables⁶⁸.

Plusieurs intervenants ont appuyé l'instauration de la représentation proportionnelle au Canada. Les chercheurs ont cité ainsi une personne :

⁶⁶ Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Rapport final, vol. 4, *supra*, note 12, p. 39.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 46-49.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 52.

« Le besoin de la représentation proportionnelle n'est pas une recherche du pouvoir par des partis marginaux. C'est la reconnaissance du fait que la diversité des idées présentées aux plus hauts ordres du gouvernement améliorera plus probablement les capacités du Canada à relever les défis que le monde place devant nous. »⁶⁹

Un certain nombre d'intervenants ont recommandé le système de la Nouvelle-Zélande, dans lequel 50 p. 100 des députés sont élus et 50 p. 100 sont désignés à partir de listes en proportion de l'appui que chaque parti a reçu dans l'élection⁷⁰. Le Conseil des Canadiens, avec d'autres, a recommandé d'utiliser le scrutin de ballottage, si aucun candidat n'obtient une claire majorité des suffrages⁷¹.

Le Comité sur la réforme électorale autochtone, formé de députés actuels et anciens, était résolu à éliminer les inégalités structurelles qui ont empêché une participation effective au Parlement. Dans son rapport, il a proposé de créer des circonscriptions électorales autochtones (CEA)⁷². En utilisant ce système électoral avec des sièges réservés, jusqu'à 4 p. 100 de la Chambre des communes serait composé d'Autochtones. La justification des CEA était de contrer les effets de la dispersion géographique des Autochtones et les

⁶⁹ *Ibid.*, p. 56.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 57.

⁷¹ *Ibid.*, p. 57.

⁷² Trevor Knight a récemment analysé la discussion sur les circonscriptions électorales garanties. Pour un aperçu général, voir «Electoral Justice for Aboriginal People in Canada», *McGill L.J.*, 46, 2001, 1063.

préoccupations de longue date portant sur le fait que le processus électoral n'avait pas répondu à la communauté d'intérêts et à l'identité des collectivités autochtones⁷³.

Dans les documents que nous avons examinés et dans les analyses publiées des présentations faites à la Commission Lortie, nous avons trouvé une large congruence sur les critères électoraux fréquemment mentionnés par les Canadiens.

⁷³ Commission sur la réforme électorale, Rapport final, vol. 4, *supra*, note 12, p. 237 et 247.

5! Propositions pertinentes de changement

Une caractéristique du défi qui peut d'abord paraître écrasante est celle-ci : il y a une large gamme d'options qui, en théorie, sont compatibles avec les notions d'équité démocratique de base.

Cependant, dans une société démocratique, des théoriciens qui ne sont pas tenus par des considérations pratiques ne peuvent déterminer une réforme. Tout changement doit avoir un niveau de soutien actif étendu et une base encore plus grande d'acceptabilité. La plupart des citoyens ne s'intéresseront pas du tout à des idées de réforme librement créatrices et novatrices. Pour qu'elle soit comprise et acceptable par la plupart des Canadiens, une proposition de réforme doit comporter certaines variations ou combinaisons de pratiques et d'idées qui sont déjà bien connues.

Une loterie serait un moyen novateur de choisir une législature en partie ou en totalité. Si chacun avait une chance égale d'être choisi, ce système serait compatible avec nos idées concernant la responsabilité démocratique. Si la législature était assez grande, il s'y trouverait un groupe représentatif de la société. Il serait fort peu probable que les partisans d'idées extrêmes exercent davantage d'influence. En fait, la société utilise des loteries pour choisir des décideurs dans certain contextes, comme le choix d'un jury. Mais nombre de gens rejetteraient l'idée de loterie pour choisir des législatures, simplement parce que l'idée semble étrange ou frivole⁷⁴.

⁷⁴ Il y a d'autres modes de scrutin théoriquement intéressants. L'un est le scrutin « Condorcet ». Le bulletin de vote présente une liste dans laquelle chaque candidat est opposé en double à chaque autre

L'éventail théorique des possibilités concernant l'élection de la Chambre des communes est impressionnant. Mais en pratique, on peut réduire de manière radicale le groupe de candidates plausibles pour un système électoral canadien, en appliquant deux « filtres » aux propositions.

Si on limite l'examen de solutions de rechange aux idées qui ont un certain fondement dans la pratique canadienne – passée ou présente – ou à celles d'États raisonnablement comparables, un petit nombre de systèmes méritent alors d'être pris sérieusement en compte. On peut encore rendre ce nombre plus petit en examinant le type de propositions qui ont été mises de l'avant ou rejetées ces dernières années au Canada. Il doit y avoir un certain soutien canadien récemment documenté à une proposition si elle est légitime, car il est hautement improbable que l'on n'ait pas commenté d'une manière ou d'une autre des options sérieuses.

candidat. Le candidat qui gagne le plus de confrontations est le vainqueur. Cette méthode est fondamentalement la même que celle utilisée pour déterminer le vainqueur d'un tournoi sportif basé sur un système de poule. (Dans la méthode Condorcet, comme dans un tournoi sportif, un candidat pourrait se voir accorder 2 points pour une victoire et 1 point pour une égalité.) Une autre méthode qui a ses partisans est le « vote d'approbation ». Les électeurs reçoivent une liste de tous les candidats et doivent simplement indiquer s'ils « approuvent » ou « désapprouvent » chacun d'eux. Le rapport de 1976 de la Commission manitobaine du droit identifie et rejette quelques autres options exotiques. L'une d'elles est l'élection par droits de vote cumulatif. Selon cette méthode, plusieurs députés peuvent être élus dans une circonscription. l'électeur a des votes multiples, mais il peut les attribuer à son gré. Par exemple, il peut accorder cinq suffrages à un candidat qu'il admire tout particulièrement. En vertu du système Borda-Laplace, l'électeur classe les candidats par ordre de préférence. Une première préférence peut valoir 5 points, une deuxième place 4 points, et ainsi de suite. Le vainqueur est le candidat qui totalise le plus de points. Toutefois, la présente étude suppose que le public canadien n'adoptera pas pour élire son gouvernement supérieur un système électoral basé sur des méthodes mal connues de la plupart des électeurs et rarement ou jamais utilisées dans la pratique canadienne ou celle de pays raisonnablement comparables.

Filtre n° 1 : examiner les précédents au Canada ou dans des démocraties comparables.

Beaucoup de Canadiens peuvent dire qu'il est inconsidéré de mettre en application des idées qui semblent bonnes en théorie, mais qui n'ont jamais été mise à l'essai dans la pratique sociale actuelle. Cette méfiance à l'égard de l'écart entre de bonnes intentions et de bons résultats est tout à fait raisonnable. Des notions qui semblent bonnes en théorie peuvent avoir des effets surprenants ou contre-productifs, lorsqu'elles sont mises en application dans la pratique sociale.

En examinant les propositions de réforme, il est alors raisonnable de se centrer sur celles qui ont certaines bases dans l'expérience canadienne, passée ou présente. Les Canadiens ont une longue expérience du scrutin majoritaire uninominal à un tour pour des circonscriptions uninominales. Mais il est arrivé que des législatures ou des conseils municipaux utilisent d'autres systèmes, comme des circonscriptions plurinominales. Dans ce cas, des personnes étaient élues par la méthode du vote unique transférable (VUT). D'autres processus politiques canadiens, comme les courses à la direction, utilisent régulièrement un système de scrutin de ballottage. Dans ces courses, le chef est choisi par une série de scrutins, dans lesquels le dernier candidat est éliminé après chaque tour, jusqu'à ce qu'un candidat obtienne une majorité.

Il peut aussi être prudent d'examiner d'autres modèles électoraux qui ont été mis en application dans des démocraties raisonnablement comparables. Les Canadiens ont adopté diverses idées d'autres gouvernements – comme d'ajouter une « déclaration des droits » dans la Constitution formelle du Canada (notre Charte) et de permettre aux tribunaux de l'appliquer.

On ne peut définir avec précision l'expression démocraties *comparables*. Dans le cadre de la présente étude, elle signifie un pays qui :

- est indépendant (État fédéral ou province dans un pays indépendant);
- a un système parlementaire fondé sur un modèle anglo-américain ;
- est une vraie démocratie de fait et de nom;
- a une population raisonnablement nombreuse et diverse sur le plan ethnique;
- couvre une vaste zone géographique.

Le pays sur lequel est basé le système du Canada, le Royaume-Uni, a commencé à adopter des substitutions au système de scrutin majoritaire uninominal à un tour. Le Royaume-Uni a adopté un système de représentation proportionnelle pour élire les représentants du Royaume-Uni au Parlement européen. Également, un système mixte sert à élire les législatures locales de l'Écosse et du Pays de Galles. La Nouvelle-Zélande qui, pendant de nombreuses années, a utilisé un système de type canadien, est récemment passée à un système mixte. Ces systèmes et d'autres représentent éventuellement des solutions de remplacement viables à notre système actuel uninominal majoritaire à un tour. Il ne manque certainement pas de systèmes substitutifs en usage. La tâche consiste à employer une méthode raisonnable pour condenser ces solutions de rechange en une forme concise.

Heureusement, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) a récemment entrepris un important examen des modèles électoraux démocratiques du monde.

C'est un guide exceptionnellement clair et lucide pour la gamme d'options possibles. Même si de nombreuses variations sont possibles dans n'importe quel modèle de base, le manuel révèle qu'il n'y a que peu de cadres fondamentaux qui sont actuellement en usage dans le monde démocratique. Pour cette étude, nous adopterons les conclusions de l'IDEA, afin de remplir notre premier mandat d'agir comme filtre en examinant des précédents dans des démocraties comparables.

Filtre n° 2 : examiner les propositions de la documentation canadienne.

On peut réduire encore davantage le nombre de possibilités de systèmes électoraux en se référant à un deuxième filtre, les documents concernant les systèmes électoraux et la réforme publiés au Canada⁷⁵.

On peut examiner les propositions de réforme du système électoral dans les textes des commissions de réforme du droit, les groupes d'étude mandatés par un gouvernement, les revues universitaires et les groupes de revendication. Il est possible, théoriquement, que toute la documentation ait mal perçu ce que recherchent les Canadiens dans un système électoral. Mais, compte tenu du nombre et de la diversité des auteurs, il est peu probable que cela soit arrivé. Si, dans les documents canadiens, aucun organisme d'opinion important n'appuie un modèle, on peut l'écartier d'études ultérieures.

Les deux filtres que nous venons d'identifier s'appliqueront dans le cadre d'une hypothèse qu'il faut expliquer. L'hypothèse primordiale est, qu'au moins à court terme, il n'y aura pas de

⁷⁵ Nous tenons à reconnaître notre dette envers le travail réalisé par William P. Irvine, qui a résumé les propositions de réforme électorale dans : «A Review and Evaluation of Electoral System Reform Proposals», *Institutional Reforms for Representative Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 71.

changements radicaux dans le rôle de la législature. Cette hypothèse est assez sûre. Plus ambitieuse serait une réforme, moins elle serait rattachée à la pratique actuelle, et plus difficile il serait de la faire accepter par la gent politique et le grand public.

Il serait possible, d'un point de vue politique et constitutionnel, pour les provinces et le gouvernement fédéral, d'adopter des lois qui permettraient l'élection directe des premiers ministres par les électeurs. Israël a récemment utilisé cette idée, bien que ce pays soit dernièrement revenu à un système plus traditionnel. Dans la décennie à venir, on peut débattre au Québec de l'idée d'élire directement le premier ministre. Mais la présente étude n'envisagera pas de tels changements et, à vrai dire, supposera que cela ne se produira pas.

En appliquant les deux filtres dont il a été question précédemment aux récentes propositions de réforme du système électoral, qui ont fait l'objet de nos recherches, il apparaît que les Canadiens ont proposé un nombre très limité d'options, comme modèles électoraux appropriés. Cette liste offre cinq possibilités :

- le système actuel (uninominal majoritaire à un tour);
- une semi-RP (le système actuel, plus 10 p. 100 à 20 p. 100 de sièges additionnels complémentaires alloués sur la base de la RP);
- le modèle de la Nouvelle-Zélande (la composante de la RP approcherait 50 p. 100 du total des sièges du Parlement);
- le modèle irlandais (circonscriptions plurinominales, une certaine méthode proportionnelle pour en choisir les députés);

- le modèle de la chambre basse australienne (mode de scrutin préférentiel)⁷⁶.

Notre tâche consiste maintenant à définir ces modèles et à faire des suggestions concernant leurs avantages et leurs inconvénients, à la lumière des 14 critères que nous avons identifiés.

⁷⁶ La semi-RP et la RP complète néo-zélandaise sont des formes de ce que les spécialistes appellent SRMP – systèmes de représentation proportionnelle mixte. SRMP fait référence à un système dans lequel certains membres sont élus par le système uninominal majoritaire à un tour et d'autres sont élus à des sièges supplémentaires, ce qui compense la disproportion créée par le premier système.

6 ! Trouver la solution : examiner les cinq modèles proposés

La différence fondamentale entre les modèles électoraux réside dans la façon dont chaque modèle traduit les votes en sièges. Dans chacun des modèles suivants, on présume que tous les sièges dans tous les modèles ont le même poids électoral. Autrement dit, chaque siège gagné donne à un député donné un vote à la Chambre des communes. Cette hypothèse peut théoriquement fonctionner, mais en pratique, il peut y avoir des différences fonctionnelles dans la façon dont les postes du Cabinet, les sièges des comités et autres sont attribués d'après le *genre* de siège qu'un candidat donné a gagné⁷⁷.

Nous supposons aussi que les citoyens votent stratégiquement pour maximiser l'avantage pour les candidats ou les partis qu'ils veulent voir au pouvoir. La façon dont les citoyens appliqueront cette stratégie peut varier d'un modèle à l'autre, mais une analyse du comportement électoral dépasse la portée du présent document⁷⁸.

Les données politiques des votes donnent à penser que les électeurs déposent d'ordinaire leur bulletin de vote pour appuyer le style de gestion d'un parti, plutôt que pour une personne

⁷⁸ Les choix stratégiques sont influencés par le nombre de suffrages alloués, si l'on peut mettre en ordre des préférences, et par la façon dont les votes sont répartis entre les candidats. J.C. Courtney note qu'il faut faire preuve de prudence en essayant de projeter des résultats hypothétiques à partir de données électorales historiques. Voir Courtney, John C. *Plurality-Majority Electoral Systems: A Review*, Document présenté à Élections Canada, 23 avril 1999, p. 2. Nous sommes tout à fait d'accord avec cette mise en garde.

en particulier⁷⁹. Ce fait peut ne pas reconforter les personnes qui voient les candidats comme le « capital » clé d'un parti. Cette dernière croyance ne découle cependant pas des études statistiques. Les réformateurs devraient hésiter à choisir des modèles électoraux à « listes de parti », en croyant que des noms de vedettes dans une liste modifieront habituellement les choix des électeurs.

Également, une réflexion sur la question de la diversité des candidats serait indiquée ici. Dans nos résultats, dans ceux de la Commission Lortie et d'autres qui ont analysé les 900 et quelques présentations reçues par celle-ci, la question de la diversité de la représentation est reconnue comme un critère électoral essentiel.

Il faut absolument faire remarquer que tout système électoral peut promouvoir la diversité et qu'aucun modèle n'est une panacée au manque de diversité qui existe actuellement dans le processus politique⁸⁰. Certains modèles peuvent rendre plus visible la diversité ou le manque de celle-ci. Par exemple, les systèmes électoraux qui utilisent des « listes de parti » pour élire un pourcentage de députés publient d'ordinaire le classement de leurs « listes de parti » comme composante de leur programme électoral. Cela permet aux électeurs de juger un parti positivement ou négativement, d'après la diversité des membres de la « liste de parti ».

⁷⁹ Richard Nadeau et Andre Blais notent ceci : « Il est difficile pour un parti d'améliorer son image de façon marquée, puisque des données semblent montrer que les perceptions des électeurs sont surtout affectées par la performance du parti formant le gouvernement. » «Do Canadians Distinguish Between Parties? Perceptions of Party Competence», *R. can. sc. pol.*, 23, 1990, p. 317.

⁸⁰ De nombreux universitaires ont conclu que changer notre système électoral pour certaines formes de RP, comme moyen d'élire un plus grand nombre de femmes et de candidats des minorités (action positive) se base sur des hypothèses sans justification. D'abord, il n'y a aucune garantie que la RP produira spontanément davantage de candidats divers. Ensuite, le stigmate de la politique de pure forme pourrait réduire la crédibilité des députés élus. Voir MacIvor, Heather. «A Brief Introduction to Electoral Reform» in Henry Milner ed., *Making Every Vote Count: reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 33 [ci-après «*Making Every Vote Count*»].

Un nombre important de textes établissent un rapport d'égalité entre les systèmes électoraux à listes de parti et l'amélioration de la diversité démographique des parlements⁸¹. Mais, en fait, il n'est pas clair que l'accroissement de la diversité démographique dans les pays utilisant la RP soit réellement lié à l'utilisation des listes de parti⁸².

En outre, on peut obtenir des accroissements de la diversité – si tel est le souhait du gouvernement et de l'électorat – avec à peu près n'importe quelle option plausible de système électoral global. Par exemple, avec le système électoral actuel, rien n'empêcherait un parti politique d'auto-mandater des candidats qui atteignent ou dépassent n'importe quel nombre de cibles de diversité. S'il le voulait, le Parlement pourrait bel et bien légiférer pour que les partis politiques soient tenus de proposer des pourcentages cibles pour n'importe quel groupe en vue de favoriser la diversité. À la lumière de ces considérations, nous n'avons pas été convaincus de corréliser l'utilisation des listes de parti avec une diversité représentative accrue.

⁸¹ A. Karam fait une analyse perspicace de l'effet des systèmes électoraux sur la représentation des femmes dans : Karam, Azza. *Women in Parliament: Beyond the Numbers*, Sweden, Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998, p. 74- 85. Elle affirme que les systèmes de RP aident les femmes, parce que le processus de contagion – lorsque les partis adoptent des politiques instaurées par d'autres partis politiques – est beaucoup moins « coûteux » dans les systèmes de RP que dans les systèmes majoritaires.

⁸² Certains commentateurs croient que dans des « conditions favorables », les systèmes de RP posent moins d'obstacles à l'atteinte de résultats démographiquement représentatifs que les systèmes uninominaux. Lisa Young a noté que les conditions favorables incluent a) des partis politiques résolus à obtenir des résultats représentatifs; b) des procédures de désignation ou de sélection des candidats qui institutionnalisent l'engagement du parti à obtenir des résultats représentatifs; c) des conditions générales sociales et intellectuelles qui encouragent la participation active des femmes à la politique électorale; d) l'absence d'obstacles informelles à la participation des femmes à la politique des partis. L. Young note que certains pays qui utilisent des systèmes de RP étaient hautement sous-représentatifs, jusqu'à ce que les femmes de ces pays demandent que les partis politiques les incluent dans leurs listes. Young, Lisa. *Electoral Systems and Representative Legislatures: Consideration of Alternative Electoral Systems*, document, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1994, p. 6.

Un certain nombre d'universitaires et la Commission Lortie ont accordé leur soutien aux circonscriptions électorales autochtones (CEA), comme solution à la sous-représentation des voix autochtones au Parlement. Même si cette suggestion a bien du mérite, elle peut se réaliser dans le cadre du système actuel ou de n'importe quel autre système proposé. Nous pensons que cette suggestion, en tant que telle, peut et devrait être débattue selon ses mérites propres et intégrée alors dans n'importe quel système fondamental choisi.

La participation électorale, en tant que variable, est souvent mentionnée comme preuve du désengagement de la société envers le système électoral canadien. Toutefois, il existe des études contradictoires sur cette question – il n'est pas évident qu'il existe un lien entre les systèmes électoraux et les taux de participation électorale⁸³. Au lieu d'établir une corrélation erronée, nous avons décidé de laisser complètement de côté la question de l'amélioration de la participation électorale⁸⁴.

En appliquant les deux filtres mentionnés plus haut – mis en pratique et proposé démocratiquement par les Canadiens – à l'éventail d'options électorales, il ne reste à

⁸³ Voir, en général, Milner, Henry. «Electoral Systems, Integrated Institutions and Turnout in Local and National Elections: Canada in Comparative Perspective», *R. can. sc. pol.*, 30, 1997, p. 89. H. Milner croit que la participation électorale est affectée par le type de système utilisé et par le niveau d'intégration locale, régionale et nationale des partis.

⁸⁴ Lawrence Leduc pense que le mécontentement des Canadiens à l'égard de notre système politique va croissant. Il mentionne les faibles participations électorales actuelles (67 p. 100 en 1997) et les récents sondages qui montrent le lien entre le déclin de la participation électorale et les représentants élus. Voir «New Challenges Demand New Thinking About Our Antiquated Electoral System,» in Henry Milner ed., *Making Every Vote Count*, *supra*, note 80, p. 64. Neil Nevitte, in *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective*, Peterborough, Broadview Press, 1996, prétend que la démocratie est un état de transition. Statistiquement, les Canadiens « se sont intéressés davantage à la vie politique et sont plus désireux que jamais d'atteindre leurs buts par des formes non conventionnelles d'action politique » (p. 104).

examiner que cinq modèles de base. Consulter l'**annexe B**, qui donne par auteur la liste des modèles canadiens proposés, pour trouver un examen plus détaillé des raisons pour lesquelles ces modèles ont été choisis comme représentatifs. Nous avons aussi inclus comme **annexe A**, une liste plus complète des diverses options électorales démocratiques utilisées dans le monde. Ces options électorales sont tirées du site Web de l'ACE, une ressource approfondie pour l'administration des élections et des solutions électorales de remplacement, lancée par les Nations Unies en 1998⁸⁵.

Appliquer les critères aux candidats

Le système actuel (uninominal majoritaire à un tour, circonscriptions uninominales)

Avantages

Les partisans du système actuel font valoir qu'il tend à produire des gouvernements majoritaires, et donc une gestion des affaires publiques stable et efficace (**critère 11**)⁸⁶. Les majorités peuvent exercer un leadership résolu et novateur tout au long de leur mandat et poursuivre un programme cohérent. Elles peuvent prendre des mesures énergiques, parfois impopulaires, dans le cadre d'un programme à moyen terme ou à long terme, pour promouvoir le bien public.

⁸⁵ Pour des généralités, voir en direct < <http://www.aceproject.org>>.

⁸⁶ « Dans les 36 élections générales canadiennes depuis 1867, toutes sauf huit ont porté au pouvoir un parti avec la majorité des sièges à la Chambre des communes. » Courtney, John C. *Plurality-Majority Electoral Systems: A Review*, document présenté à Élections Canada, 23 avril 1999, p. 5.

Avec un seul parti au pouvoir, les partisans prétendent qu'il est facile pour les électeurs de savoir qui est responsable de la politique publique et de voter pour le révoquer, si sa performance est considérée comme inadéquate (**critère 9**). Le système actuel, fait-on valoir de plus, établit un lien solide et clair entre chaque député et une circonscription géographique particulière (**critère 1**). Un citoyen sait exactement avec qui communiquer pour traiter une question d'intérêt personnel ou local. Si plusieurs partis sont nécessaires pour former le gouvernement ou adopter des lois, les électeurs peuvent ne pas voir clairement qui il faudrait blâmer pour des politiques mal dirigées⁸⁷. Le système uninominal majoritaire à un tour permet aux électeurs d'ignorer tout à fait le système des partis et de voter pour des candidats indépendants; bien que cette caractéristique de ce système soit rarement utilisée à un niveau national, elle se rencontre fréquemment dans la vie politique municipale (**critère 4**)⁸⁸.

En vertu des règles et pratiques actuelles de la Chambre des communes, le Cabinet domine le parti au pouvoir, le premier ministre domine le Cabinet. Certains partisans du système actuel font valoir qu'il y a réellement des avantages démocratiques à concentrer les pouvoirs en quelques mains. Les citoyens qui recherchent un soutien pour leur programme n'ont à exercer des pressions que sur un petit nombre de détenteurs de pouvoirs. Si la Chambre des communes était plus démocratique dans son fonctionnement, les citoyens pourraient devoir approcher, et exercer sur eux des pressions, des douzaines de postes différents. Les groupes

⁸⁷ Il faudrait noter que les liens entre les électeurs et les députés sont influencés de nombreuses manières. Heather MacIvor note que le mouvement vers le disciple du parti a gravement affaibli les liens entre les élus et leurs électeurs. Voir : «A Brief Introduction to Electoral Reform» dans Henry Milner ed., *Making Every Vote Count*, supra, note 80, p. 29.

⁸⁸ Des commentateurs croient que les systèmes de RP manquent de souplesse pour les candidats indépendants. Selon nous, c'est une sursimplification. On peut établir des nuances, comme l'acceptation de candidats indépendants, dans la conception de la plupart des systèmes électoraux.

d'intérêt fortunés ou ayant beaucoup de relations peuvent plus facilement écraser les groupes de pression dont les ressources sont limitées. D'autres soutiennent que de tout temps, des coalitions se sont créées dans les partis canadiens, plutôt qu'entre les partis, en traduisant un incitatif contenu dans le système uninominal majoritaire à un tout pour réduire au minimum les différends linguistiques et régionaux internes à un parti ⁸⁹ (**critère 10**).

Le système est simple pour les électeurs et pour ceux qui l'administrent (**critère 13**). Le bulletin de vote n'est pas compliqué et il est facile de calculer les vainqueurs et les perdants de chaque siège. De toute évidence, maintenir le système actuel n'impose aucune préoccupation liée à la transition (**critère 14**).

Limites

L'influence réelle – pouvoir et influence – d'un député local varie de manière radicale. Avec un gouvernement majoritaire, la position adoptée par un simple député de l'opposition peut n'avoir guère de poids. Le système actuel a tendance à produire des majorités « fabriquées », les partis qui contrôlent la Chambre des communes, même si une majorité importante des suffrages favorise réellement les partis de l'opposition (**critère 2**). Souvent, le parti au pouvoir a peu de députés, voire aucun, provenant de provinces ou de régions entières du pays (**critère 1**). Également, le système actuel a tendance à contribuer à la concentration du pouvoir dans quelques mains, en produisant des gouvernements majoritaires « fabriqués ».

⁸⁹ J. C. Courtney déclare : « On ne peut supposer que les mêmes incitatifs pour que les partis négocient des avantages sociaux seraient présents dans d'autres systèmes électoraux. On peut concevoir que dans un système électoral différent, les partis et les dirigeants suivraient en fait des stratégies et des politiques moins accommodantes, pour tenter de maximiser leur soutien de la part de différentes coalitions, éventuellement moins transnationales, d'intérêts régionaux et sociaux. » Courtney, John C. *Plurality-Majority Electoral Systems*, *supra*, note 78.

L'effet corrosif sur l'unité nationale est aggravé par le fait que le système uninominal majoritaire à un tour peut créer un incitatif artificiel pour qu'un parti mette l'accent sur des préoccupations ou des griefs régionaux, plutôt que d'adopter un programme conçu pour servir l'intérêt national (**critère 10**). Un parti qui obtient un pourcentage élevé de suffrages dans une région donnée peut finir avec beaucoup plus de sièges que celui dont le soutien est uniforme dans l'ensemble du Canada. Plus généralement, le système actuel tend à ne pas respecter l'égalité des chances, en ce que les partis ont tendance à être mieux récompensés si leur soutien est concentré dans des régions variées, plutôt que d'être uniformément réparti (**critère 4**).

L'histoire électorale, y compris les résultats récents, montre que le système uninominal majoritaire à un tour produit de façon constante des iniquités considérables dans la représentation des partis. Par exemple, dans la dernière élection fédérale, il a fallu quatre fois plus de votes pour élire un Progressiste conservateur que pour élire un Libéral (**critère 2**).

Le système n'encourage pas nécessairement le développement d'oppositions efficaces. Un parti peut souvent gagner une majorité nette en établissant et en conservant un vote de base d'environ 40 p. 100, réduisant presque à rien le besoin de tenir compte de tout autre parti (**critère 12**).

Dans les sociétés où il existe un fort préjudice de la majorité à l'égard d'une minorité ethnique ou religieuse donnée, le système uninominal majoritaire à un tour peut rendre difficile ou impossible l'élection d'un membre d'une minorité. Cela est particulièrement vrai, si la minorité n'a pas de zones géographiques dans lesquelles elle forme une grande partie de la

population. Nous doutons que le désir d'une représentation plus démographique des femmes et des minorités ethniques constituerait en lui-même un motif solide pour abandonner le système actuel. Il faudrait noter pourtant que notre système actuel n'offre pas d'incitatifs pour que les partis reflètent davantage l'électorat par les candidats qu'ils proposent (**critère 3**).

En vertu du système actuel, la plupart des votes sont « perdus ». Un candidat ayant obtenu le plus de suffrages gagne le seul siège de la circonscription, même si la plupart des électeurs favorisent d'autres candidats (**critère 6**). Ce phénomène peut amener les électeurs à déposer un bulletin de vote stratégique, plutôt qu'un vote pour le parti de leur choix. Les études ont montré que pour les électeurs confrontés à un choix stratégique, près de 30 p. 100, voteront stratégiquement⁹⁰.

Dans la mesure où les électeurs doivent voter stratégiquement, pour ne pas « perdre » leur suffrage dans une circonscription particulière, ce système ne facilite pas le vote (**critère 5**).

Le modèle de la chambre basse australienne (vote préférentiel)⁹¹

Les électeurs classent les candidats par ordre de préférence. Si aucun candidat n'obtient la majorité après le premier tour, le dernier candidat est éliminé et ses suffrages de deuxième choix sont répartis parmi les candidats restants. Ce processus se répète jusqu'à ce qu'un vainqueur obtienne la majorité.

⁹⁰ Andre Blais et Richard Nadeau, «Measuring Strategic Voting: A two Step Procedure», *Electoral Studies*, 15m 1996, p. 39-49.

⁹¹ Les électeurs classent par ordre de préférence les candidats de leur circonscription. Après chaque tour de décompte des votes, le candidat classé dernier est éliminé et sa deuxième préférence est ajoutée aux résultats du premier décompte. Le processus se poursuit jusqu'à ce qu'un candidat obtienne plus de 50 p. 100 des suffrages.

Avantages

Pris isolément, le VP serait le plus petit changement apporté au système électoral de la Chambre des communes. La présentation des bulletins de vote changerait, mais il continuerait d'y avoir une relation de un à un entre les circonscriptions et les députés. Chaque parti continuerait de présenter un seul candidat par circonscription géographique (**critère 1**). Comme le SMU, il continuerait d'y avoir une ligne de responsabilité définie des candidats (**critère 9**).

Le VP encourage les partis à s'efforcer de dépasser leur circonscription de base et d'attirer des électeurs d'autres partis (**critère 12**). Les tenants de ce modèle soutiennent qu'il contribue à encourager des coalitions internes et la collaboration entre les partis.

On peut percevoir le VP comme répondant, dans une certaine mesure, au problème des « votes gaspillés » – la deuxième préférence d'un parti de second rang a de bonnes chances d'être pris en compte. Cette option assure que le candidat vainqueur obtient le soutien de la majorité des électeurs, bien qu'il s'agisse d'une « majorité fabriquée ». Elle permet une expression plus complète des préférences réelles classées des électeurs (**critère 6**).

Le système élimine certainement la polarisation sur un candidat, qui bénéficie d'une base de soutien solide, mais est considéré comme parfaitement inadmissible par le reste de l'électorat. En vertu du système actuel du Canada, un candidat peut gagner une circonscription avec 40 p. 100 des suffrages, même s'il est le dernier choix de 60 p. 100 des électeurs.

Inconvénients

En laissant de côté le cas de partis très semblables, le VP ne réduit pas la disproportion entre les suffrages exprimés et les sièges au Parlement (**critère 2**) « Aucun scrutin dont nous avons les données n'a donné un résultat qui est un reflet exact, même approximatif, des suffrages exprimés. »⁹² Comme avec le scrutin majoritaire uninominal à un tour, l'habituelle tendance est de sur-représenter le parti le plus important et de sous-représenter les partis plus petits. Les vainqueurs du premier rang après le premier scrutin seront probablement les vainqueurs après la redistribution des suffrages des partis du dernier rang.

De plus, l'éventuel vainqueur de la première place dépassera probablement la barre des 50 p. 100 par la redistribution des suffrages du candidat du dernier rang. Les partis principaux peuvent se sentir encouragés à se prêter aux exigences des partisans des partis plus petits, même si leurs vues ont tendance à être stupides ou répressives. Les suffrages de deuxième choix du reste des partis sont toujours « perdus ». Dans ce système, rien d'inhérent ne permet de contribuer au développement de partis nationaux inclusifs (**critère 10**).

Winston Churchill a déclaré que le VP était :

« ...le pire de tous les plans possibles... le plus stupide, le moins scientifique et le plus irréal. La décision... sera déterminée par les voix ayant le moins de valeur accordées aux candidats ayant le moins de valeur ». ⁹³

⁹² Rapport de la Commission manitobaine du droit, 1971, p. 37.

⁹³ *Ibid.*

Certaines personnes ont appuyé le VP, comme moyen de surmonter la question du « panachage » entre des partis très semblables. Même si deux partis se partagent réellement une base d'électeurs sous-jacente, le fait est que le VP ne commence pas par compter les deuxièmes choix des candidats du milieu de la liste. Il commence – et souvent se termine – en comptant la deuxième préférence du candidat placé le dernier.

Certains diront que même si le panachage n'était pas réglé, ce système serait équitable. Le candidat obtenant éventuellement 50 p. 100 des suffrages plus un gagne la circonscription. Mais si ce modèle électoral devait intervenir dans l'ensemble du Canada, nul autre député que des Libéraux ne serait élu. Même si d'autres partis représentaient collectivement le choix de la plupart des électeurs, il est possible qu'aucun d'eux n'obtienne de siège⁹⁴.

Le VP est rarement utilisé dans des pays comparables au Canada et il n'a que très peu d'appui dans les documents canadiens. Nous pensons que ce manque de diffusion traduit son manque sous-jacent de mérite intrinsèque.

Il serait bon de noter que, en 1998, moins de femmes ont été élues à la chambre basse australienne que ce n'aurait été le cas avec le SMU. J.C. Courtney note que « plus de femmes qui détenaient une majorité relative au premier tour (et qui auraient été élues avec le SMU) ont été défaites après répartition des préférences ... »⁹⁵. Rien dans le système du VP n'appuie la diversité de la représentation (**critère 3**) ni le soutien relatif des partis (**critère 2**).

⁹⁴ C'est parce que, statistiquement, les Libéraux sont le parti du premier ou du deuxième choix des électeurs, si la possibilité était donnée de classer les partis. Johnston, Richard. «A conservative Case for Electoral Reform», *Options politiques*, 22, 2001, p. 7.

⁹⁵ *Plurality-Majority Electoral Systems*, *supra*, note 78, p. 10.

Un parti qui obtient toujours 20 p. 100 des suffrages dans l'ensemble du Canada pourrait encore se retrouver sans siège à la Chambre des communes.

Le VP est un système que les électeurs ont plus de mal à comprendre, car il crée le besoin de voter stratégiquement et de conclure des alliances circonscription par circonscription (**critère 5**).

La semi-RP (le système actuel plus 10 p. 100 à 20 p. 100 de sièges supplémentaires attribués sur la base du VP)⁹⁶.

Avantages

La Commission Pépin-Robarts⁹⁷ en 1979 et divers commentateurs universitaires, dont les auteurs de la présente étude, ont proposé la semi-RP. Les partisans de ce modèle soutiennent qu'il augmenterait de manière importante la proportionnalité des partis (**critère 2**). Les sièges détenus par les divers partis traduiraient beaucoup mieux leur niveau véritable de soutien populaire dans diverses régions et dans l'ensemble du pays. Il y aurait égalité des chances entre les partis car les représentants élus ne dépendraient plus simplement de la façon dont les électeurs sont géographiquement concentrés (**critère 4**).

⁹⁶ Les électeurs continueraient d'élire la plupart des députés locaux de la Chambre des communes de la manière habituelle. Mais un nombre modeste de sièges supplémentaires – disons 20 p. 100 du total – s'ajouterait à la législature. Un parti qui obtiendrait une bonne part des suffrages exprimés mais peu de sièges associés à ce vote, obtiendrait un certain nombre de ces sièges de la RP. Un parti sur-représenté pourrait n'en recevoir aucun. On peut choisir ces députés des sièges de la RP à partir de listes présentées par les partis politiques.

⁹⁷ Le rapport au Parlement demandé à la Commission Pépin-Robarts, intitulé Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver*, janvier 1979, énonce, dans ses recommandations sur la réforme électorale et la Chambre des communes, à la page 131 :

68. Pour instaurer un meilleur équilibre entre le nombre de suffrages et le nombre de sièges obtenus par chaque parti politique dans différentes régions et provinces, il faudrait modifier le mode actuel d'élection à la Chambre des communes en introduisant un élément de proportionnalité pour compléter le système actuel de circonscription uninominale à majorité simple.
69. I- Il faudrait augmenter d'environ 60 le nombre de députés à la Chambre des communes.
II- Il faudrait sélectionner ces députés à partir de listes provinciales de candidats préparées par les partis provinciaux avant une élection générale, les sièges étant répartis entre les partis selon le pourcentage de suffrages exprimés.

La Commission de l'unité canadienne a été créée le 5 juillet 1977, avec comme mandat d'obtenir l'opinion des Canadiens et de proposer une initiative à l'appui de l'unité. Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 3.

Il permettrait aux partis nationaux de faire élire plus de députés dans des régions où ils obtiennent une part respectable des suffrages exprimés, mais n'ont au total que peu de sièges (**critère 1**). L'unité nationale progresserait (**critère 10**), puisque les partis principaux pourraient élire des députés dans l'ensemble du pays. Le Canada cesserait de connaître des situations dans lesquelles un parti au pouvoir pourrait compter peu, sinon aucun député du caucus provenant de grandes provinces (comme le Québec ou la Colombie-Britannique) ou de régions entières (comme l'ouest du Canada). Les grands partis seraient incités à s'occuper des préoccupations des Canadiens dans l'ensemble du pays, plutôt que de centrer leur attention sur des régions où leur soutien est le plus concentré⁹⁸.

La semi-RP augmenterait les chances de développement d'une opposition de taille raisonnable. Le Canada ne connaîtrait plus de situations où le premier parti d'opposition obtient plus de un million de suffrages en Ontario, sans pourtant élire un seul député (**critère 12**).

Les partisans de la semi-RP croient qu'elle préserve nombre des meilleures caractéristiques du système actuel. Chaque circonscription élit un député local (**critère 1**). Le nombre de sièges supplémentaires de la législature actuelle n'a pas à être amplifié pour atteindre une mesure raisonnable de proportionnalité des partis (**critère 13**). La faible proportion de sièges de la RP signifie qu'un parti principal obtiendra souvent une forte majorité relative et parfois

⁹⁸ En revanche, John C. Courtney fait remarquer qu'à certaines périodes, les partis canadiens « nationaux » ont dû leur capacité de former un gouvernement « à leur soutien élevé de manière disproportionnée dans une ou deux régions ». À d'autres moments, les partis ont « survécu » dans une région ou deux avant de réapparaître comme force nationale. Voir «Electoral Reform and Canada's Parties», dans Henry Milner éd., *Making Every Vote Count*, *supra*, note 80, p. 94.

une majorité réelle à la Chambre des communes. Les partisans des gouvernements majoritaires obtiendraient une certaine garantie que cette possibilité demeure (**critère 11**).

Dans un article théorique, nous avons analysé les élections fédérales et provinciales des dernières décennies. Nous nous sommes demandé ce qu'auraient été les résultats si les électeurs avaient appuyé les partis dans les mêmes proportions mais que c'est la semi-RP qui avait été en place. Il y aurait encore eu des gouvernements majoritaires, mais deux fois moins souvent⁹⁹.

Certains partisans de la RP (de la semi-RP ou de la RP complète comme en Nouvelle-Zélande) soutiennent qu'elle mène souvent à une plus grande diversité au Parlement. Ils émettent l'hypothèse que les partis peuvent en profiter pour présenter une liste des membres de groupes traditionnellement sous-représentés, en partie parce qu'ils peuvent être confrontés à davantage d'obstacles à leur élection. Les partis dont les listes sont limitées peuvent être perçus par les électeurs comme étroits d'esprit et être punis en conséquence. L'utilisation de listes de parti peut permettre l'arrivée au Parlement de personnes dont l'expérience ou les talents personnels enrichiraient les débats, mais qui ne peuvent ou ne veulent pas gagner une élection locale dans une circonscription¹⁰⁰.

⁹⁹ Il est bon de préciser que les votes en faveur des partis auraient pu être quelque peu différents si la RP avait existé. Plus d'électeurs auraient peut-être exprimé des suffrages pour de petits partis. Avec le système actuel, ces votes sont souvent « perdus ».

¹⁰⁰ Selon John C. Courtney, la politique de l'identité peut avoir un effet négatif sur le modèle d'acceptation des partis politiques, car un « ensemble différent d'options stratégiques » seront en jeu et les partis « peuvent choisir de moduler leurs bases de soutien respectives avec une gamme étroite de partisans sociaux, linguistiques, raciaux ou concentrés régionalement ». «Is Talk of Electoral Reform Just Whistling in the Wind?», *Options politiques*, 6, 2001, p. 18.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, nous ne pensons pas que l'argument démographique soit, en lui-même, un motif valable pour passer au système de la semi-RP ou de la RP complète néo-zélandaise, car l'on peut et l'on devrait assurer la diversité de la représentation par n'importe quel système proposé.

Dans la mesure où la RP répartit des pouvoirs réels entre de nombreux partis, plusieurs d'entre eux devront assumer la responsabilité d'adopter ou non une mesure – et d'être jugés en conséquence par le public (**critère 9**).

La semi-RP serait un système facile à mettre en place et à enlever¹⁰¹ (**critère 14**). Son introduction ne constituerait pas une menace sérieuse pour la carrière des députés actuels. Ils pourraient continuer à se porter candidat dans leur circonscription habituelle. L'ajout de sièges supplémentaires de la RP donnerait des possibilités de plus aux carrières politiques, sans augmenter beaucoup la taille et les coûts de l'assemblée législative.

Inconvénients

Tout système qui produit une proportionnalité de parti risque davantage que le statu quo de produire une Chambre des communes dans laquelle aucun parti ne détient la majorité. La semi-RP résulterait en l'élection de quelques gouvernements majoritaires, mais pas aussi fréquemment que le système actuel. Les partisans du système actuel sont souvent davantage

¹⁰¹ Si la semi-RP avait des conséquences indésirables inattendues, il ne serait pas difficile de l'enlever. Seule une petite minorité de représentants de la classe politique auraient un intérêt de carrière à la conserver; la plupart d'entre eux continueraient d'avoir à se disputer une circonscription locale. Selon notre propre proposition de semi-RP, aucun député n'aurait l'option à long terme de servir comme député de la « RP ». Avec la semi-RP, il risquerait d'y avoir davantage de gouvernements minoritaires et si, dans l'ensemble, le système ne marchait pas bien, les partis d'opposition pourraient s'unir pour le contraindre à l'abandon ou à la révision.

concernés par l'instabilité qui peut résulter d'un gouvernement sans sécurité à long terme dans la législature (**critère 11**).

Dans une certaine mesure, cette préoccupation peut être fondée sur une fausse extrapolation basée sur des expériences canadiennes passées. Au Canada, les gouvernements minoritaires ont souvent eu une courte existence. Mais c'est en partie parce que le scrutin majoritaire uninominal à un tour encourage les partis à croire qu'ils peuvent réellement obtenir une majorité si une élection précoce avait lieu – beaucoup moins de 50 p. 100 des suffrages sont nécessaires pour ce faire. Mais si on avait habituellement recours à la représentation proportionnelle au Canada, les partis ne seraient pas aussi optimistes. Ils accepteraient que des élections anticipées, y compris des retours anticipés, puissent ne pas résulter en une majorité. Les partis chercheront donc des moyens de s'assurer que le Parlement travaille efficacement pendant quatre ou cinq ans, plutôt que de manœuvrer en vue d'une élection anticipée.

L'expérience des pays utilisant la RP démontre qu'un gouvernement stable est souvent possible, malgré l'absence d'un parti majoritaire. Souvent, plusieurs partis s'entendront pour former un gouvernement de coalition. Il peut prétendre légitimement détenir une majorité qui reflète la première préférence de la plupart des électeurs. Une autre option qui peut servir – et qui, en fait, a été déployée au Canada – est que le gouvernement minoritaire peut négocier avec un autre parti pour obtenir son soutien à long terme, en autant que l'on mette en œuvre des politiques clés.

Le gouvernement minoritaire pourrait aussi gouverner seul et compter sur l'appui de différents partis selon le programme proposé. Si cela se produit, tous les partis pourraient avoir à différents moments la possibilité de devenir des partenaires créatifs et constructifs du parti au pouvoir en formulant des lois. De temps à autre, les gouvernements fédéral et provinciaux ont gouverné de cette façon, sans conséquence néfaste évidente¹⁰².

Ceux ayant des doutes au sujet des systèmes de RP craignent que dans des situations de coalition ou de minorité appuyée, un parti assez petit puisse exercer une influence disproportionnée sur la politique publique. Il vendra son soutien à un prix excessif. Mais il semble que le public punirait le parti principal lors des élections, si les électeurs le percevaient comme régenté par un petit partenaire.

Les sceptiques craignent aussi que les responsabilités ne soient pas clairement définies dans les situations de gouvernement minoritaire (**critère 9**). De nouveau, il y a des preuves montrant que les partis présentent habituellement clairement leurs positions respectives, de sorte que la responsabilité peut s'en trouver stimulée. Dans la mesure où la RP répartit un pouvoir véritable entre plusieurs partis, ceux-ci seront plus nombreux à assumer la responsabilité de l'acceptation ou de refus d'une mesure – et le public les jugera en conséquence. Avec la RP, plus de partis ont réellement leur mot à dire au sujet d'une politique et les électeurs peuvent mieux les juger. Avec le système actuel, les partis de l'opposition peuvent critiquer à leur aise les initiatives et voter contre elles, en sachant fort bien que, de toute façon, la majorité les promulguera.

¹⁰² Le gouvernement Pearson, par exemple, a produit de nombreuses initiatives dignes d'intérêt, dont la *Loi sur les langues officielles*.

Dans la mesure où certains députés de la liste de parti peuvent échapper à la possibilité de ne pas être réélus, il existe un certain manque de responsabilité dans ce modèle (**critère 9**).

Il faudrait trouver certains mécanismes pour combler les sièges de la RP. S'ils sont comblés selon les listes de parti, alors certains députés entrent au Parlement sans s'être directement exposés au choix d'une circonscription. En même temps, les chefs de parti acquièrent un pouvoir discrétionnaire. On peut réduire ce manque de responsabilité en concevant des systèmes de listes de parti, qui ne permettent aux candidats que d'être en fonction pendant un nombre limité de mandats, à titre de députés d'une liste de parti. Si les députés de la RP ne peuvent être placés de nouveau dans la liste par les chefs de parti, il y a moins de chance qu'ils deviennent des serviteurs obséquieux du chef.

Le modèle néo-zélandais (la composante de la RP approcherait 50 p. 100 du nombre total de sièges du Parlement)¹⁰³

Avantages

Alors que la semi-RP produirait probablement de temps à autre des gouvernements majoritaires, le modèle néo-zélandais assurerait pratiquement qu'aucun parti unique n'obtiendrait la majorité au Parlement. Ses partisans prétendent que le partage du pouvoir

¹⁰³ Environ la moitié des sièges sont élus de la façon traditionnelle et l'autre moitié sont des sièges de « compensation » de la RP. Les parlements adoptent parfois un pourcentage de sièges de la RP qui est entre 20 p. 100 et 50 p. 100. Le parlement du Pays de Galles est composé de 33 p. 100 de députés ajoutés et le parlement écossais de 43 p. 100. On pourrait probablement les classer tous deux comme des exemples du modèle néo-zélandais. L'attribution de sièges de la RP est assez grande pour faire de ces sièges une partie centrale du système, plutôt qu'un complément. Elle est assez grande pour faire en sorte que des gouvernements majoritaires n'apparaissent presque jamais.

presque assuré permet d'éviter les risques qui accompagnent tout monopole du pouvoir. La nécessité d'obtenir le soutien permanent d'au moins un autre parti rendrait improbable que le parti principal devienne arrogant ou corrompu.

Certains tenants du modèle néo-zélandais croient que la majorité des sièges de la RP contribueraient aussi à assurer une meilleure représentation des femmes et des membres de diverses minorités ethniques. Ils croient que les partis établiraient des listes de candidats qui ont un large attrait, parce que les électeurs pourraient voir une liste de candidats et leur position dans les listes des partis. Nous avons inclus ce fait parmi les avantages, en partant du principe qu'une *longue* liste visible peut susciter un débat au sujet de l'inclusivité (**critère 3**).

Il y aurait même moins de majorités « fabriquées » qu'avec la semi-RP. Les gouvernements minoritaires constitueraient la règle plutôt que l'exception. Et la nécessité pour au moins quelques partis de collaborer serait pratiquement assurée – le développement des partis serait favorisé avec ce modèle (**critère 12**)¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Accroître le nombre de partis n'a pas nécessairement de lien avec l'accroissement de l'identification des partis par les électeurs. Elisabeth Gidengil croit que le « Canada ne possède pas les dispositions institutionnelles – élections primaires des partis, bulletins de vote multiples – qui encouragent les électeurs des É.-U. à s'identifier à un parti, qui est distinct de leur vote pour un candidat en particulier ». «A quarter Century of Canadian National Election Studies», *R. can. sc. pol.*, 25, 1992, p. 219-231. Nous croyons qu'il est trop spéculatif de déterminer de quelle manière les clivages des partis peuvent ou non se développer à l'avenir, avec un système de RP canadien. Ensuite, on a mentionné l'importance croissante des technologies des processus électoraux, tels que les données des scrutins, comme une cause à long terme de la dégradation des partis. De ce fait, le développement des partis peut ne pas donner lieu à une participation plus active des citoyens au processus politique proprement dit. Voir Ward, Ian. «Media Intrusion' and the Changing Nature of the Established Parties in Australian and Canada», *R. can. sc. pol.*, 26, 1993, p. 477.

Le système néo-zélandais complet intensifierait certains avantages de la semi-RP. Il y aurait même une plus grande proportionnalité entre les suffrages exprimés et les sièges obtenus (**critère 2**). Il serait même encore plus probable que chaque région du pays compte des députés dans les rangs du parti ou des partis au pouvoir (**critère 1**).

La moitié des députés élus à partir des listes de parti contribuerait au développement de partis nationaux inclusifs (**critère 10**). Il y aurait égalité des chances entre les partis, car l'élection des représentants cesserait de dépendre simplement de la concentration régionale des électeurs (**critère 4**). Finalement, ce système est particulièrement facile à utiliser pour les électeurs, car il réduit au minimum le besoin de voter stratégiquement (**critère 5**), et il crée un minimum de votes gaspillés (**critère 6**).

Inconvénients

Le système une circonscription-un député ne serait plus la caractéristique prédominante du système (**critère 1**). La législature inclurait environ le même nombre de députés de la RP que de députés des circonscriptions. Beaucoup de députés ne se seraient pas déjà régulièrement occupé de plaintes et de préoccupations d'une circonscription particulière. Une autre possibilité serait que les députés de la RP adoptent un rôle qui recoupe, dédouble et, dans une certaine mesure, concurrence le rôle du député local. Les électeurs peuvent être déconcertés et frustrés par les prétentions de politiciens concurrents, qui disent parler de leurs préoccupations locales.

Avec le système néo-zélandais complet, les gouvernements minoritaires représenteraient la règle plutôt que l'exception. Même une très forte majorité relative d'électeurs ne pourraient

pas mettre en place un gouvernement majoritaire. Pour certains critiques de la RP, la perspective est celle d'une instabilité sans fin (**critère 11**).

Si l'on conservait la taille de la Chambre des communes à peu près à ce qu'elle est maintenant, la taille et la population des circonscriptions doublerait, en moyenne. La classe politique pourrait trouver difficile de faire campagne dans des circonscriptions aussi vastes et de les servir efficacement une fois les députés élus. Le passage du statu quo au système néo-zélandais complet serait un élément perturbateur pour les députés. S'ils veulent poursuivre leur carrière politique comme députés d'une circonscription, ils devraient probablement se présenter comme candidats contre le député qui sert actuellement une circonscription voisine. Bien des membres de la classe politique auraient le sentiment que leur carrière est menacée et résisteraient au changement.

Par contre, si l'on agrandissait la Chambre des communes pour assurer un nombre très élevé de sièges à la RP, le résultat serait très coûteux. Les salaires et la logistique pour des centaines de députés supplémentaires seraient considérables. (**critère 13**).

Si les députés sont choisis à partir de listes de parti, il y a un accroissement énorme du pouvoir des chefs de parti aux dépens des électeurs locaux, surtout si les listes de parti sont « fermés » (**critère 9**). Certains systèmes électoraux utilisent des listes de parti ouvertes pour contrer ce désavantage; cependant, une liste électorale ouverte pourrait être une source de grande confusion et des querelles à l'intérieur du parti pourraient en résulter.

Une fois le système néo-zélandais complet en place, il pourrait être très difficile de l'abandonner s'il se révèle insatisfaisant (**critère 14**). La moitié des députés de la législature seraient élus selon ce système et ils seraient réticents à ce qu'on le modifie.

Le modèle irlandais (le vote unique transférable) ¹⁰⁵

Ce modèle étant le plus complexe, nous en relèverons les principales caractéristiques. Tous les députés sont élus à partir de circonscriptions géographiques. Mais il y a trois députés ou plus dans chaque circonscription. Chacune d'elles a la possibilité d'être représentée par des députés de plusieurs partis. Une plus grande diversité d'opinions dans chaque circonscription ainsi que dans l'ensemble du pays est représentée dans la législature.

Il est très peu probable que les Canadiens veuillent vivre les bouleversements et s'exposer aux risques liés au fait de changer le système actuel, si ce changement ne remédie pas de quelque façon au problème de la disproportion des partis. Dans les documents canadiens, aucun auteur n'a appuyé les circonscriptions plurinominales, à moins que l'on utilise un système de décompte pour promouvoir, au moins dans une certaine mesure, une meilleure proportionnalité que dans le système actuel.

¹⁰⁵ Les circonscriptions ont un certain nombre de députés, pas seulement un. Les électeurs classent les candidats par ordre de préférence. Il s'ensuit différents tours de décompte. Le système vise à réduire au minimum le nombre de votes « perdus ». Également, si un candidat figure au bas de la liste, les deuxièmes préférences de ses partisans sont réparties entre les candidats restants. Quand un candidat a plus de suffrages qu'il n'en faut pour gagner un siège, le système compte les deuxièmes préférences de ses électeurs « excédentaires ».

En Irlande, les députés sont choisis selon le *vote unique transférable* (VUT). Les électeurs classent les candidats par ordre de préférence. Une série de comptages a lieu ensuite pour déterminer qui est élu¹⁰⁶.

Les critiques soutiennent que la force du modèle irlandais est l'une de ses faiblesses. Il est difficile d'expliquer comment le système produit réellement des députés. Ils disent aussi qu'il favorise la compétition plutôt que la collaboration entre les députés d'un même parti. Ils croient en outre que les circonscriptions plurinominales tendent à être de grande taille, avec une forte population, rendant difficile pour les députés de faire campagne et de garder contact avec leurs électeurs.

Avantages

Les partisans du modèle irlandais prétendent que c'est le plus sophistiqué des systèmes électoraux¹⁰⁷. Il permet un choix entre les partis et entre des candidats dans les partis. Il se distingue des autres systèmes électoraux par le nombre de choix qu'il offre aux électeurs. Si le nombre de candidats dans chaque circonscription reste petit, il subsiste un lien entre les députés et les zones géographiques particulières (**critère 1**). Le système irlandais a la

¹⁰⁶ Le système est compliqué; il est peut-être bon de présenter le concept en faisant une analogie suggérée dans des guides populaires sur le VUT. Supposons qu'une classe d'enfants doivent élire trois de ses membres pour faire partie du conseil de l'école. On demande aux enfants de se tenir debout derrière le candidat qu'ils préfèrent. On demande si un candidat a le soutien de plus d'un tiers de la classe. Si c'est le cas, ce candidat est élu. On regarde ensuite quel est le candidat le moins populaire. Il est éliminé de la suite du processus. On demande aux enfants qui l'appuyait d'indiquer leur deuxième choix en se plaçant derrière l'un des candidats restants. De nouveau, on demande si un candidat a plus d'un tiers des votes. et si c'est le cas, il est élu. On regarde maintenant du côté des candidats déjà élus. Ils ont probablement des enfants en surplus derrière eux – des enfants plus qu'il n'est nécessaire pour former un tiers de la classe. On demande aux partisans en surplus d'indiquer leur deuxième préférence en se plaçant derrière un autre candidat. Tout candidat qui obtient alors un tiers des votes est maintenant élu. On répète le processus jusqu'à ce que les trois postes soient dotés. Lorsque ce modèle est appliqué en situation réelle, il tend à produire des résultats proportionnels dans les divers partis.

¹⁰⁷ *IDEA Handbook of Electoral System Design*, supra, note 6, p. 83.

préférence des théoriciens. Il tend à donner des résultats qui traduisent fidèlement le soutien véritable des partis (**critère 2**), mais cela dépend beaucoup du nombre de députés par circonscription. Le phénomène du « vote gaspillé » est réduit de façon radicale et équitable (**critère 6**). Le deuxième choix du partisan d'un candidat populaire compte probablement tout autant que le deuxième choix du partisan d'un candidat marginal.

Un citoyen a de fortes chances qu'au moins un représentant partage son affiliation à un parti et son idéologie parmi les députés de la circonscription multinominale (**critère 3**). Le citoyen peut trouver plus facile de discuter de questions avec ce député et il est plus optimiste parce que ses opinions seront exprimées à l'assemblée législative.

Appliqué au contexte canadien, le système irlandais éliminerait presque totalement les situations où des provinces très peuplées, comme la C.-B. ou l'Alberta, n'élisent aucun député du parti au pouvoir (**critère 1**).

Inconvénients

Pour fonctionner efficacement, le système irlandais demande des circonscriptions plurinominales, comptant au moins cinq députés, pour donner des résultats raisonnablement proportionnels. Un parti qui obtient régulièrement de 10 p. 100 à 15 p. 100 des suffrages dans l'ensemble du Canada peut n'obtenir aucun siège, si les circonscriptions ne comptent que trois députés (**critère 2**).

Même si l'on pouvait montrer que le système irlandais fonctionnerait avec seulement trois députés par circonscription, il y aurait un grave problème dans un pays aussi grand et dont la

population est aussi dispersée que le Canada. Si le Canada conservait à peu près le même nombre de députés à la Chambre des communes, la taille des circonscriptions triplerait en moyenne. Dans certaines régions rurales, les circonscriptions deviendraient gigantesques.

Dans chaque circonscription, les responsabilités ne seraient pas clairement définies. (**critère 9**). Un certain nombre de députés représenteraient chaque circonscription. Certains d'entre eux peuvent appartenir au même parti. Dans une certaine mesure, ils se feraient concurrence lors des élections. Il pourrait en résulter de la grogne dans les partis et de la confusion dans le public quant à ce que le parti représente dans son ensemble (**critère 10**).

Le système irlandais est compliqué. Il n'est pas facile d'expliquer de façon simple son mode de fonctionnement, pour que presque tout le monde puisse le comprendre (**critère 5**).

Nous croyons que le système irlandais présente des avantages importants et a montré qu'il était efficace à certains endroits, comme en Irlande. Cependant, nous doutons qu'il convienne bien aux traditions et aux circonstances propres au Canada. Le lien biunivoque entre le député et l'électeur est une composante bien ancrée dans notre histoire politique, qui continue d'obtenir un large soutien et une valeur réelle. Compte tenu de la population immensément étendue et souvent dispersée du Canada, le système irlandais produirait des circonscriptions trop grandes – géographiquement ou démographiquement – pour satisfaire les députés et leurs électeurs.

Critères électoraux canadiens clés

Les modèles de la Nouvelle-Zélande et de la semi-RP répondent à quatre des sept critères électoraux canadiens clés que nous avons identifiés dans notre examen des propositions de réforme électorale. De manière significative, ces deux modèles répondent aux deux critères les plus importants, au moins partiellement.

- Le Parlement doit refléter la diversité de l'électorat (critère 3).
- Le Parlement doit refléter le soutien relatif des partis (critère 2).
- Le système électoral du Canada doit limiter le régionalisme des partis, tenir le gouvernement responsable de sa gestion passée des affaires publiques, produire des gouvernements stables et efficaces, réduire au minimum les votes gaspillés et maintenir une représentation géographique (critères 10, 9, 11, 6, 1).

Le système actuel répond à trois des sept critères électoraux clés; toutefois, il ne répond pas aux deux critères clés. Le modèle australien (VP) répond à quatre des sept critères clés, mais également, il ne répond pas aux deux critères les plus importants. Le modèle irlandais répond à trois des critères clés, y compris les deux critères les plus importants, au moins partiellement.

Voici les critères électoraux d'importance secondaire :

- promouvoir une opposition efficace (critère 12);
- faciliter le passage à un nouveau système électoral (critère 14);
- traiter également tous les partis (critère 4).

Seule la semi-RP respecte ces trois critères. L'annexe D offre des détails sur la façon dont ils comparent les cinq options de système électoral – qu'elles appuient l'expression de chacun des 14 critères électoraux ou y fassent obstacle.

7! Conclusion

L'étude des systèmes électoraux représente une question qui préoccupe de nombreux pays. Les Canadiens qui se penchent sur cette question peuvent apprendre quelque chose des débats et des pratiques d'autres pays. Des commissions et des organisations non partisans ont proposé divers critères pour guider les débats¹⁰⁸. Nous pensons que la liste des facteurs proposée par l'IDEA – avec de mineures améliorations – peut fournir un ensemble de critères qui peuvent continuer à guider et à orienter les débats au Canada.

Le système actuel comporte de nombreuses forces. De nombreux facteurs vont à l'encontre d'un changement du système électoral du Canada, mais aucun système ne peut résister à l'épreuve du temps, à moins de bénéficier d'un soutien considérable et d'avoir une valeur intrinsèque réelle. Au fil du temps, les écarts du système actuel – comme l'utilisation occasionnelle du scrutin majoritaire plurinominal ou l'utilisation du VP – ont eu tendance à disparaître de la scène fédérale et provinciale.

Toutefois, le système actuel montre des lacunes certaines lorsqu'on l'examine à la lumière d'au moins trois des critères que les Canadiens ont identifiés comme des critères électoraux clés. Selon l'un de ces critères, il devrait, en principe, y avoir une correspondance raisonnable entre le soutien des électeurs à un parti et le nombre de sièges qu'il obtient. À cet égard, le système actuel produit souvent des iniquités manifestes. Un autre critère veut qu'un système

¹⁰⁸ Nous espérons que l'analyse démontre qu'un débat organisé et orienté est possible. D'importants précédents dans d'autres pays semblent indiquer que des groupes et des commissions d'études peuvent être utiles pour élaborer des solutions de rechange aux consultations populaires et aux référendums (Nouvelle-Zélande, Angleterre avec le transfert des responsabilités).

électoral encourage les partis à trouver des solutions novatrices pour unir la population. Le système actuel tend plutôt à détruire l'unité nationale. Il encourage certains partis à concentrer leurs efforts dans quelques régions pour obtenir un soutien de base et à miser sur des griefs régionaux. Un troisième critère détermine que le système devrait produire un Parlement qui est représentatif géographiquement. Le système actuel laisse souvent des provinces ou des régions sans député dans le parti au pouvoir.

Le système actuel tend à produire un gouvernement « stable et efficace » qui produit artificiellement des gouvernements majoritaires. Mais on peut attribuer à l'argument de la stabilité plus de poids qu'il n'en mérite. Le système actuel favorise l'instabilité d'une autre manière, un petit changement dans le soutien des électeurs peut signifier qu'un gouvernement à la majorité fabriquée est remplacé par un autre d'une idéologie radicalement différente, sans que la société connaisse un important changement d'opinion. Nous suggérerions aussi que si la RP était une caractéristique ordinaire du système, les partis apprendraient comment rendre le Parlement stable et efficace pendant quatre ou cinq années, même sans gouvernement majoritaire.

Il n'y a que deux options plausibles pour remplacer le système actuel. Les Canadiens n'accepteront probablement qu'un système qui a été essayé et éprouvé au Canada ou dans une société comparable¹⁰⁹. Les Canadiens sont aussi peu enclins à accepter largement un

¹⁰⁹ Dennis Pilon note que Vancouver et Winnipeg ont adopté la RP, alors que l'Alberta a adopté le VP dans la décennie suivant la Première Guerre mondiale, surtout par suite des efforts des fermiers et du mouvement syndical. La tendance vers une réforme électorale a culminé avec 18 municipalités qui ont adopté la RP; toutefois, [TRADUCTION] « en 1930, deux seulement y restaient fidèles – Calgary et Winnipeg. ». Même si des pressions se sont exercées sur des gouvernements en vue de l'adoption de nouveaux modèles électoraux, la force d'attraction des tendances du SMU (Système uninominal majoritaire à un leur) à l'origine des majorités demeure attrayante pour les membres des partis. Voir :

système qui n'avait pas beaucoup de valeur aux yeux des commentateurs ou des commissions du gouvernement qui ont examiné les systèmes électoraux au cours des décennies passées.

Le système irlandais (vote unique transférable) comporte théoriquement beaucoup de force. Il fonctionne bien à certains endroits, comme en Irlande. Cependant, nous doutons qu'il convienne bien aux conditions canadiennes. Pour obtenir la proportionnalité au Canada, il faudrait probablement que les circonscriptions soient représentées par environ cinq députés. Ces circonscriptions peuvent être trop importantes en superficie ou en population pour être commodes. Il peut y avoir aussi de la division et de la confusion, lorsque des candidats du même parti entrent en concurrence pour une élection locale. Le lien clair entre une circonscription et un député serait aussi perdu.

A la lumière des critères internationaux d'évaluation des systèmes électoraux, le vote préférentiel ne semble pas offrir une grande amélioration nette, si tant est qu'il en offre une, par rapport au système actuel. Très peu de commentateurs l'ont présenté comme constituant une réforme valide en soi. Certains ont proposé que le VP représente une caractéristique de quelque nouveau système mixte. On ne peut exclure le VP d'un examen, d'après les filtres que nous avons utilisés, car il obtient le soutien de quelques commentateurs et il est en usage dans quelques sociétés comparables au Canada (dont l'élection de la chambre basse en Australie). Toutefois, selon notre opinion, le VP ne gagnera pas beaucoup de partisans dans un débat éclairé sur la réforme électorale. Nous avons tendance à partager l'avis de Winston

«The History of Voting System Reform in Canada», dans *Making Every Vote Count*, Henry Milner (éd.), *supra*, note 80, p. 120.

Churchill, estimant qu'il représente la moins rationnelle de toutes les options plausibles de réforme.

Certains commentateurs ont favorisé ce que nous appelons la forme néo-zélandaise complète de la RP. Dans le modèle néo-zélandais, la moitié complète des sièges seraient des sièges de compensation. Nous pensons que le modèle néo-zélandais complet s'écarterait trop de quelques-unes des meilleures parties du système actuel. Cela inclut l'importance du député qui représente une seule circonscription et est responsable devant ses électeurs locaux. Le résultat consisterait aussi à éliminer presque totalement la possibilité qu'un gouvernement majoritaire apparaisse au Canada. Cela peut représenter un changement plus extrême que nécessaire pour obtenir un Parlement plus représentatif.

La semi-RP préserverait largement certaines des meilleures caractéristiques du système actuel. En particulier, elle conserverait comme élément central des circonscriptions représentées par un député unique. Elle améliorerait grandement la Chambre des communes dans ses aspects les plus négligés par le système actuel – y compris en assurant une représentation équitable des divers partis, en fonction de leur soutien populaire véritable, et une meilleure représentation de toutes les régions dans les principaux partis. Elle inciterait les partis à faire un effort pour trouver un soutien dans l'ensemble du Canada, au lieu de concentrer leurs énergies dans des régions où ils obtiendraient plus probablement une majorité relative.

La semi-RP réduirait probablement environ de moitié, et plus encore peut-être, le nombre de gouvernements majoritaires élus. Certains accueilleront cette situation comme une étape

menant à l'obtention d'un gouvernement moins arrogant avec un soutien majoritaire plus authentique. D'autres se préoccuperont de la perspective d'instabilité politique. En appliquant les critères électoraux, nous remarquons que la semi-RP comporte le moins d'inconvénients et répond aux critères clés jugés les plus importants par les Canadiens.

Nous avons tenté d'apporter notre aide à un débat public à venir sur la réforme du système électoral de la manière suivante :

- en formulant un ensemble de critères largement acceptables et raisonnablement détaillés pour évaluer des options;
- en identifiant un ensemble relativement restreint d'options qui sont véritablement plausibles, à la lumière des documents canadiens et des modèles qui ont été mis à l'essai au Canada ou dans des sociétés assez comparables au Canada;
- en fournissant des observations préliminaires sur les mérites des options viables à la lumière des critères identifiés.

À notre avis, l'application des critères confirme la perception croissante au Canada que le système actuel comporte de sérieuses anomalies et déficiences. Nous pensons que certaines solutions de rechange possibles – en particulier la « semi-RP » – préserveraient de nombreuses forces de l'actuel système, mais respecteraient davantage les critères énoncés et les valeurs générales canadiennes qui les soutiennent.

Sans égard à la réaction des lecteurs, qui peuvent ou non en venir à être d'accord avec le modèle que nous privilégions, nous espérons que la recherche et le cadre d'évaluation du présent document apporteront une contribution utile aux débats publics à venir sur la réforme électorale.

Annexe A

Les dix modèles de base d'un système électoral du projet ACE

Pour les besoins du présent document, les systèmes sont placés dans des regroupements quelque peu différents.

[Les astérisques indiquent des modèles qui sont étudiés en détail dans le présent document.]

A. Circonscriptions uninominales, gagnants d'un scrutin majoritaire uninominal à un tour

*1. Le *système canadien actuel* représente un exemple de ce système. Les forces et les faiblesses de ce système sont étudiées plus en détail dans le corps du présent document.

B. Circonscriptions uninominales qui utilisent le deuxième choix et les choix suivants pour déterminer le grand gagnant

*2. *Le vote préférentiel*. Il y a un seul tour de scrutin, mais l'électeur indique une deuxième préférence et les suivantes. Après chaque tour de scrutin, celui qui obtient le moins de suffrages est éliminé jusqu'à ce qu'un gagnant obtienne la « majorité ». Cette option sert à élire les députés de la chambre basse en Australie. Certaines autorités canadiennes ont proposé son emploi comme composante d'un système plus vaste dans lequel des sièges (dans la même chambre législative ou dans une deuxième chambre) seraient élus par des méthodes de représentation proportionnelle. *Cette option est étudiée plus en détail dans le corps du présent document.*

3. *Le scrutin à deux tours*. Il y a un premier tour et les deux candidats ayant recueilli le plus de voix passent au deuxième tour. Ce système élimine un candidat ayant bien réussi au premier tour, mais qui n'est pas acceptable pour la majorité des électeurs. La période entre les tours donne aux partis ou aux candidats le temps de communiquer et de conclure des ententes ou de faire des déclarations qui peuvent influencer la façon dont les électeurs voteront lors du deuxième tour. Ce système n'est pas utilisé pour des élections parlementaires dans les pays de tradition britannique. Cependant, les partis utilisent souvent le mode d'élection à plusieurs tours pour choisir leur chef. Personne, dans les documents canadiens, ne recommande ce système lors des élections fédérales ou provinciales. Un important inconvénient est le coût nécessaire pour tenir plusieurs tours. Un autre inconvénient est que ce système ne résout pas le problème de la disproportion des partis.

C. Systèmes dans lesquels un certain nombre de députés sont élus dans la même circonscription

*4. *Le système irlandais* (vote unique transférable). Dans ce système, un certain nombre de personnes se portent candidats dans chaque circonscription. L'électeur classe les candidats par ordre de préférence. Le décompte tient compte du deuxième choix et des choix suivants des électeurs d'une façon qui tend à produire des résultats proportionnels selon les partis. Ce

système est utilisé en Irlande et dans un certain nombre d'organismes fédéraux en Australie (assemblée législative de Tasmanie, région du territoire de la capitale de l'Australie) et au Sénat fédéral. *Ce système compte des partisans pour son adoption au Canada et il est étudié plus en détail dans le corps du présent document.*

5. *Le scrutin majoritaire plurinominal.* Il y a un nombre N de députés dans chaque circonscription. Chaque électeur peut choisir jusqu'à N candidats. Ceux qui obtiennent le plus de suffrages sont élus. Le scrutin majoritaire plurinominal est parfois utilisé au Canada dans des élections locales – par exemple, pour des conseillers scolaires ou des conseillers municipaux.

Le scrutin majoritaire plurinominal a servi à doter quelques sièges à la Chambre des communes du Royaume-Uni jusqu'en 1945. Il n'a pas tendance à produire la proportionnalité des partis. Au Canada, si 40 p. 100 des électeurs d'une circonscription à trois députés votaient pour trois candidats du même parti, il serait probable que tous les trois seraient élus. En 1982 et en 1995, dans l'île Maurice, un parti qui avait obtenu environ 65 p. 100 des suffrages a gagné chacun des sièges. Comme l'énonce le guide de l'IDEA, « lorsque les électeurs donnent toutes leurs voix aux candidats d'un même parti, comme c'est souvent le cas, le système tend à exagérer tous les désavantages du SMU ». Quelques endroits de tradition britannique ou américaine ont utilisé ce système, notamment les Bermudes et les îles Vierges des États-Unis. Mais ces endroits ne sont pas comparables au Canada, qui les dépasse de beaucoup en taille, en population et en diversité, et qui constitue un pays pleinement indépendant. Dans la documentation canadienne, nul n'a jamais recommandé d'adopter le scrutin majoritaire plurinominal dans des circonscriptions de ce type.

6. *Le scrutin majoritaire plurinominal de listes de parti.* Il y a des circonscriptions plurinominales, mais l'électeur doit choisir un seul groupe de candidats d'un parti ou d'un autre. Le système est souvent accompagné de la nécessité, pour un parti, d'inclure divers groupes ethniques. Quelques pays de tradition britannique, dont Singapour, utilisent une variante de ce système, mais aucun pays comparable au Canada. Le système ne solutionne pas le manque de proportionnalité d'un système, et aucun auteur canadien ne l'a recommandé.

7. *Le vote unique non transférable.* Il existe des circonscriptions plurinominales, mais les électeurs ne peuvent voter que pour un candidat. Ce système peut contribuer à faire élire des candidats de partis relativement petits ou de groupes ethniques. Si cinq sièges sont disponibles dans une circonscription qui est à 80 p. 100 ying et 20 p. 100 yang, les électeurs yang peuvent encore élire un député à la législature. Le système comporte divers inconvénients, Il encourage les candidats d'un même parti à se livrer concurrence les uns les autres. Les partis et les électeurs doivent se préoccuper de questions stratégiques complexes; un parti assez populaire qui présente trop de candidats peut trouver que son soutien populaire est partagé de façon égale entre eux et qu'aucun candidat ne gagne d'élection. Le système ne produit pas nécessairement des résultats proportionnels. Un parti qui gagne, disons, 10 p. 100 des votes dans l'ensemble du pays peut encore n'obtenir aucun siège. Selon le guide de l'IDEA de 1997, le système a servi au Japon pour élire la chambre basse et il a été utilisé en Jordanie et au Vanuatu. La Jordanie ne constitue pas une pleine démocratie et le Vanuatu a une petite population, de sorte que peu de Canadiens les considéreraient comme de bons modèles d'essai pour une étude canadienne. Le système ne semble pas avoir gagné de partisans dans la documentation canadienne.

8. *Le scrutin limité.* Ce système est semblable au scrutin unique non transférable, sauf que l'électeur a plusieurs votes, plutôt qu'un seul. « Limité » fait référence au fait qu'il y a encore plus de sièges à combler que l'électeur n'a de votes. Par exemple, il peut y avoir cinq sièges disponibles, mais l'électeur n'aurait que trois votes. Selon le guide de l'ACE, « En pratique, ce système n'est utilisé qu'au Gibraltar pour les élections à la chambre basse, en Espagne pour les élections à la chambre haute de la Cortes espagnole et pour les élections des gouvernements locaux, surtout aux États-Unis. La plupart du temps, le scrutin limité donne aux électeurs un vote de moins qu'il y a de sièges à combler; c'est le cas en Espagne et c'était le cas au Royaume-Uni entre les années 1867 et 1885. »

Le système comporte certaines des forces et des faiblesses du vote unique non transférable. Il n'a pas trouvé de partisans dans les documents canadiens.

D. Systèmes proportionnels basés sur des listes nationales ou régionales

9. *La représentation proportionnelle basée sur des listes de parti à l'échelle nationale.* Ce système existe dans de nombreux pays, mais peu d'entre eux sont de tradition britannique. Israël représente l'un de ces rares systèmes qui l'ont adopté, bien que ce pays ait connu récemment un autre système. Le Royaume-Uni l'utilise à l'échelle régionale pour élire ses membres au Parlement européen. Aucun auteur de documents canadiens n'a recommandé ce système, sans doute parce que le lien entre une circonscription donnée et un candidat représente une composante des plus essentielles de la tradition canadienne.

E. Systèmes hybrides

*10. *Systèmes mixtes avec compensation (SMAC).* Dans ce système, certains députés sont élus selon le système uninominal majoritaire à un tour habituel dans une circonscription uninominale, mais d'autres sont des sièges de « compensation » choisis conformément au soutien global d'un parti dans une région ou dans l'ensemble du pays. Les « sièges de compensation » signifient que l'attribution des sièges de la RP est calculée d'une façon qui compense le niveau de sous-représentation d'un parti dans une législature à la suite des résultats du scrutin majoritaire uninominal à un tour. Le système est conçu pour maintenir un lien solide entre l'électeur et le député, mais permet aussi une meilleure proportionnalité entre les résultats des partis et la représentation dans la législature. La Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le Pays de Galles l'ont adopté et la commission Atkins a recommandé son utilisation au Royaume-Uni.

Dans le corps du présent document, nous avons examiné deux types de SMAC : **la solution à 20 p. 100* (les sièges proportionnels représentent un parti associé du système) et la ** solution à 50 p. 100* (le modèle néo-zélandais, dans lequel il y a assez de sièges proportionnels pour rendre très improbable un gouvernement majoritaire). *Les deux solutions, celle à 20 p. 100 et celle à 50 p. 100, sont étudiées plus à fond dans le corps du présent document.*

11. Le système mixte sans compensation, C'est une combinaison de sièges du scrutin majoritaire uninominal à un tour et de la RP. Mais les sièges de la RP sont établis indépendamment du scrutin majoritaire uninominal. Ils ne sont pas attribués pour compenser une disproportion des partis produite par les résultats du scrutin majoritaire uninominal à un tour. Le système mixte sans compensation a été utilisé au Japon pendant de nombreuses années avant d'être abandonné et il est utilisé en Russie. Il ne semble pas être utilisé dans des pays ayant des conditions gouvernementales comparables au Canada. Dans la documentation canadienne, personne ne l'a spécifiquement recommandé.

Note : De nombreux autres modèles sont possibles, en théorie, mais ils ne sont pas mentionnés dans le guide de l'IDEA ni dans le site Web de l'ACE.

Annexe B

Propositions de système électoral

Auteur	Modèle électoral	Source	Ce qu'il réalise	Ce qu'il évite	Critères identifiés
Henry Milner	SMAC (Nouvelle-Zélande)	«The Case for Proportional Representation», <i>Making Every Vote Count</i> , Peterborough, Broadview Press, 1999.		<ul style="list-style-type: none"> • Des partis qui n'ont rien à gagner en collaborant • Des gouvernements majoritaires • SMU – qui encourage les partis d'opposition à obtenir un avantage politique en dénonçant, en faussant, en exagérant les politiques du gouvernement 	10, 12
Kent Weaver	10 p. 100 des sièges supplémentaires (d'après un pourcentage national de votes par parti)	«MMP is Too Much of Some Good Things», <i>Making Every Vote Count</i> , <i>ibid.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Des sièges supplémentaires - par province, par population • Accroît l'équité des votes par siège dans des régions particulières • Réduit les incitatifs du parti à faire des appels «régionaux» • Réduit modestement les gouvernements majoritaires • Solution politiquement acceptable 	<ul style="list-style-type: none"> • Punir les petits partis ayant un soutien diffus • Sous-représentation régionale du parti au pouvoir • Sous-représentation des femmes, des autochtones et des minorités • Croissance des griefs régionaux • Exclusions régionales du pouvoir • Concentration du parti au pouvoir dans une région 	2, 3, 4, 10, 11, 14
Nick Loenen	VUT avec des circonscriptions pluri-nominales (classifié comme une forme de RP)	«Proportional Representation is a Must», <i>Revue parlementaire canadienne</i> , vol. 18, n° 4, hiver 1995-1996	<ul style="list-style-type: none"> • Démocratie participative • Représentation proportionnelle des partis • Représentation des diversités et des intérêts importants sur le plan politique • Respect de notre vaste géographie et de notre histoire • Des choix complets – essentiels pour les 	<ul style="list-style-type: none"> • Votes nuls • Vie politique antagoniste et agressive 	1, 2, 3, 6

			électeurs		
John C. Courtney	SMU	«Electoral Reform and Canada's Parties», <i>Making Every Vote Count, ibid.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Permettre aux partis de lancer un défi au gouvernement à partir de bastions régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> Porter atteinte à l'unité nationale – le comportement est unique aux systèmes politiques en place, les systèmes politiques ne sont pas interchangeable entre les nations, les mêmes incitatifs peuvent ne pas exister pour créer des coalitions nationales 	11, 10
Richard Katz	SMU	«Electoral Reform is Not as Simple as it Looks», <i>Making Every Vote Count, ibid.</i>		<ul style="list-style-type: none"> Identification inexacte, source de régionalisme – en fait 2/3 de tous les votes viennent de l'Ontario et du Québec Effet potentiel négatif des réformes Assumer des résultats disproportionnés découlant du SMU 	11
Donley Studlar	RP	«Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aborigines Should», <i>Making Every Vote Count, ibid.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Possibilités accrues les femmes et les minorités d'être élues par le fonctionnement normal du système 	<ul style="list-style-type: none"> SMU – obstacle à une plus grande représentation législative des femmes SMU – imposition d'un système électoral voulu de la culture politique élitiste 	2, 3
Thérèse Arseneau	RP	«Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand», <i>Making Every Vote Count, ibid.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation du nombre de députés femmes et autochtones élus Parlement plus représentatif (reflet) et légitime 		2, 3
Jean-Pierre Derriennic	VUT (100 circonscriptions de 3 députés)	«Un Système électoral adapté aux besoins du Canada», <i>Options politiques</i> , nov. 1997	<ul style="list-style-type: none"> Possibilité pour les petits partis de gagner des sièges Sièges accordés aux partis modérés Qualité accrue du débat public 	<ul style="list-style-type: none"> Vote stratégique 	4, 2, 6
Vincent Lemieux	VUT	«Le vote unique transférable», <i>Options politiques</i> , nov. 1997	<ul style="list-style-type: none"> Traitement plus équitable des partis et des régions Plus de résultats proportionnels pour les 		1, 2, 14, 4

			<ul style="list-style-type: none"> partis Continuité du système actuel Le système doit s'adapter aux provinces moins peuplées 		
Tom Kent	RP (avec des circonscriptions plurinominales)	«How to Renew Canadian Democracy», <i>Making Every Vote Count</i> , <i>ibid.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Structure politique plus équitable Représentations locales – nécessaire Soutien des partis Les partis reviennent à un rôle démocratique de façonner les politiques publiques Moins de liens avec les corporations et les syndicats en changeant les règles de financement des partis 	<ul style="list-style-type: none"> SMU – les partis ne sont pas perçus comme participant activement à l'élaboration des politiques 	1, 2, 4, 12
Lisa Young	RP (utilisant un système de liste de parti)	<i>Electoral Systems and Representative Legislatures: Consideration of Alternative Electoral Systems</i> , Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, juillet 1994	<ul style="list-style-type: none"> Reffet de la composition démographique du Canada exprimée selon le sexe, la race et d'autres caractéristiques pertinentes sur le plan politique Engagement des partis envers une représentation diverse Élimination des obstacles aux résultats représentatifs 		2, 3
Fair Vote Canada (Mouvement pour la représentation équitable au Canada)	Réforme du système actuel	<i>An overview of the Issues and the Citizens' Campaign for Voting System Reform</i> , document, août 2001	<ul style="list-style-type: none"> Une méthode de gestion des affaires publiques axée sur les citoyens Une représentation des partis en proportion des suffrages exprimés 	<ul style="list-style-type: none"> Votes gaspillés Faible participation électorale Vote stratégique, de sorte qu'un vote n'est pas «gaspillé» 	2, 6
William Irvine	SMAC (système avec compensation)	<i>Does Canada Need a New Electoral System?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Mécanisme complet pour ajouter 166 députés provinciaux à la Chambre des communes – noms 		1, 2

			choisis par les membres du parti <ul style="list-style-type: none"> • La clé consiste à choisir un nombre suffisant de représentants provinciaux, pour compenser les distorsions du SMU 		
Tom Flanagan	VP	«The Alternative Vote: An Electoral System for Canada», <i>Making Every Vote Count, ibid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Effet positif sur un système politique élargi • Promotion de la collaboration et de la coalition entre les partis • Transition relativement simple • Racines canadiennes • Possibilité de se combiner facilement avec le VUT (centres urbains) • Proposition modeste – «acceptable» • Promotion des coalitions électorales – échange de choix par les partis 	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir des circonscriptions plurinominales couvrant de vastes régions • SMU – contribue au régionalisme, à la fragmentation de la culture politique, encourage une guerre d'usure 	12, 14, 10
Commission Pépin-Robarts	RP (20 p. 100 des sièges supplémentaires)	Canada. Rapport au gouvernement du Canada, Commission de l'unité canadienne, <i>Se retrouver, observations et recommandations</i> , 1979	<ul style="list-style-type: none"> • Le système devrait soutenir l'unité fédérale • Le but clé consiste à rendre les caucus parlementaires aussi représentatifs que possible de la base électorale • Usage des votes excédentaires dans une province en vue d'élire des députés dans d'autres provinces • Attribution de 60 sièges supplémentaires en proportion du pourcentage national des suffrages 	<ul style="list-style-type: none"> • Polarisation régionale des membres des partis – indices de désintégration • Des partis sans représentation dans des régions 	1, 2, 3, 10
Commission Spicer		Canada. <i>Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : Rapport à la population et au</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessité pour les changements du processus politique de se baser sur la nécessité 		9

		<i>gouvernement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991 (Keith Spicer, président)</i>	<p>d'améliorer la réceptivité des demandes de la base</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importance que les liens entre les Canadiens soient encouragés au niveau des citoyens • Soutien des dirigeants politiques fondé sur ce qu'ils font (source, page 735 d'Aikinson) 		
Proposition du NPD	RP (sièges supplémentaires)	Selon la citation de William P. Irvine «A Review and Evaluation of Electoral System Reform Proposals», dans <i>Institutional Reforms for Representative Government</i> Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 78	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction d'un élément de proportionnalité dans les élections à la Chambre des communes et abolition du Sénat • Attribution aux partis de 20 sièges pour chacune des cinq régions en fonction du pourcentage des suffrages régionaux des partis 		1, 2
Proposition de la Canada West Foundation (Elton et Gibbins, 1980)	RP (sièges supplémentaires)	D'après une citation dans «A Review and Evaluation of Electoral System Reform Proposals», p. 78	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation selon la population pour toutes les provinces • 75 nouveaux «représentants provinciaux» • Choix de l'électeur – un bulletin de vote par député, un bulletin de vote par parti • Attribution des sièges supplémentaires en fonction du pourcentage des résultats du deuxième tour 		2, 6
Professeur Dobell (1981)	SMAC (Système avec compensation)	D'après une citation dans «A Review and Evaluation of Electoral System Reform Proposals», p. 86	<ul style="list-style-type: none"> • Ajout d'un député pour chaque million de personnes • Changement mineur seulement dans le nombre de gouvernements minoritaires produits • Davantage de représentants du parti au 		2, 10, 11

			pouvoir élus dans les régions géographiques à faible densité de population		
Professeur Courtney (1980)	SMU (double de la taille de la Chambre des communes)	Selon une citation dans «A Review and Evaluation of Electoral System Reform Proposals», p. 88	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de la taille des circonscriptions de moitié • Briser les forces de la discipline des partis • Une plage plus large de vues présentes à la Chambre des communes 		1
Proposition Smiley (1978)	SMU (avec l'ajout de 100 autres sièges)	Selon une citation dans «A Review and Evaluation of Electoral System Reform Proposals», p. 91	<ul style="list-style-type: none"> • Ajout de sièges proportionnellement à la population de chaque province • Attribution des sièges aux candidats non élus les plus populaires dans chaque province • Soutien au développement des partis dans chaque province • Tendance modérée à affaiblir les partis au pouvoir – création de certains gouvernements minoritaires d'après une proposition 		1, 2, 12
Bryan Schwartz	RP (20 p.cent de sièges supplémentaires)	«Proportional Representation for Canada?», dans <i>R.D. Man.</i> , vol. 28, n° 2, 2001, p. 133	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des votes gaspillés • Un Parlement équitable, légitime, qui traduit les choix des électeurs, des partis • Changement mineur dans la situation majoritaire • Facilité de transition 	<ul style="list-style-type: none"> • SMU – des résultats fortement disproportionnés qui alimentent la méfiance des électeurs envers le système 	2, 6, 11, 14
Richard Johnson	RP	«A Conservative Case for Electoral Reform», dans <i>Options politiques</i> , vol. 22, n° 6, juillet-août 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement des électeurs dans le processus – faible compétition actuelle des partis • Affaiblissement de la mainmise libérale en 	<ul style="list-style-type: none"> • SMU – ne tient pas ses promesses : une opposition plus forte, la capacité de tenir le gouvernement responsable (doit représenter une solution de rechange viable). 	2, 9, 10, 12

			gestion des affaires publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Régionalisme des partis • VP – crée même des gouvernements à majorité plus importante, si un parti représente le premier ou le deuxième choix de la plupart des électeurs. 	
Judy Rebick	RP	«PR Can Help Solve Canada's Democracy Deficit», dans <i>Options politiques</i> , vol. 22, n° 6, juillet-août 2001	<ul style="list-style-type: none"> • RP – encouragement des électeurs à choisir le parti préféré • Meilleure représentation des femmes au Parlement 	<ul style="list-style-type: none"> • SMU – un taux déclinant de participation électorale; moins de gens s'identifient aux partis politiques; des jeunes qui manifestent (pas d'autres moyens d'influencer le gouvernement), le pouvoir de gouverner dans les mains des bureaucrates, un parlement embourbé dans des accusations et des contre-accusations • Abdication de la responsabilité de gouverner • Vote négatif 	2, 3, 6, 11
John Courtney	SMU	«Is Talk of Electoral reform Just Whistling in the Wind?», dans <i>Options politiques</i> , vol. 22, n° 6, juillet-août 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilité – parce que les principaux clivages sociaux (c.-à-d., linguistiques) ne sont pas répartis équitablement, il n'y a pas d'incitation à remplacer le SMU par le système de la RP 	<ul style="list-style-type: none"> • Changement – enjeux trop élevé : le système électoral ne représente qu'une partie du système de gestion des affaires publiques, le public n'est guère motivé à changer, les élites ne voient pas la nécessité de changer, aucun accord sur des solutions de rechange • Création de l'urgence – la nature irrégulière du débat électoral donne à penser que les Canadiens NE partagent PAS une méfiance envers le SMU 	11
Louis Massicotte	SMAC	«Alternative Voting or MMP: What Can we Expect?», dans <i>Options politiques</i> , vol. 22, n° 6, juillet-août 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation des femmes et des minorités – non traitée par le VP 	<ul style="list-style-type: none"> • SMU – préjudiciable à la cohésion de la fédération • Importantes variations régionales quant au soutien des partis • Manque d'options viables • RP complète – peu de 	3, 10, 14

				partisans d'une sérieuse rupture avec nos habitudes électorales	
Carolyn Bennett	RP (sièges supplémentaires)	«Three Lenses for Judging Electoral Reform», dans <i>Options politiques</i> , vol. 22, n° 6, juillet-août 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Un gouvernement qui fonctionne • La population fait confiance au système 	<ul style="list-style-type: none"> • Efficacité réduite du pouvoir législatif – touché par les pouvoirs judiciaire et exécutif, culture de la «célébrité» médiatique, organisations non gouvernementales éliminées du gouvernement 	2, 11
Peter Mackay	VP	«The Progressive Conservative Party's perspective», dans <i>Options politiques</i> , vol. 22, n° 6, juillet-août 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Relation du député avec la région • Responsabilité financière • Un parlement possédant un pouvoir véritable (davantage de votes libres) 		1, 8, 9
J. A. A. Lovink	Majoritaire(sur la base des circonscriptions)	«In Canada, Proportional Representation Should be a Hard Sell», dans <i>Options politiques</i> , déc. 2001.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité des gouvernements à prendre des décisions • Responsabilisation • Représentation géographique 	<ul style="list-style-type: none"> • RP – effet domino des changements du système politique (menace à une gestion efficace des affaires publiques) • Grand nombre de partis politiques 	1, 8, 9, 11
Christopher Kam	SMU	«PR A Political Shibboleth?», dans <i>Options politiques</i> , nov. 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité • Vote stratégique • Gestion efficace des affaires publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Exacerber le régionalisme actuel 	9, 6, 11, 10
Nelson Wiseman	SMU	«Skeptical Reflections on Proportional Representation», dans <i>Options politiques</i> , nov. 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation géographique • Députés responsables 	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernements de coalition • Prendre pour acquis que la RP améliorerait la représentation régionale dans le gouvernement 	1, 9
Lorne Nystrom	SMAC (50/50)	«We Need a New Democracy in this Country», dans <i>Options politiques</i> , vol. 22, n° 6, juillet-août 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Vote préférentiel véritable • Réduction du pouvoir exécutif du gouvernement • Davantage de votes libres 	<ul style="list-style-type: none"> • Sous-estimer l'intelligence de l'électorat à prendre les bonnes décisions si des options lui sont proposées • SMU – accroît le régionalisme 	6, 10
Ronald Fitz		«The 1990s Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Le droit de vote de la 	<ul style="list-style-type: none"> • Défis constitutionnels, si on 	

		Electoral Boundaries Readjustments and the Charter», dans <i>Sask.L.Rev.</i> , vol. 61, 1998, p. 467	<p>Charte représente le droit à une représentation effective</p> <ul style="list-style-type: none"> • Attention portée à la «communauté d'intérêts» minoritaire – difficile car seulement 14 des 295 circonscriptions ont une population ethnique supérieure à 20 p. 100 de la population de la circonscription (autre que britannique, française ou autochtone) 	<p>surestime ou sous-estime la parité du nombre des électeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Appui aux conjectures des commissions électorales – du fait de la complexité de la pondération de la myriade de facteurs, un tribunal accordera une retenue judiciaire aux décisions des commissions 	3
Trevor Knight	Circonscriptions électorales garanties aux autochtones	«Electoral Justice for Aboriginal Peoples in Canada», dans <i>R.D. McGill</i> , vol. 46, 2001, p. 1063	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation autochtone appropriée au Parlement • Nécessité pour le Parlement de mieux traduire les valeurs et les buts des autochtones • Une action positive est nécessaire pour aider les groupes désavantagés depuis toujours à participer pleinement au processus politique 	<ul style="list-style-type: none"> • Sous-représentation – entraîne un inégalité de l'influence politique • RP – mise en application et prise en compte peu probables, d'autres options plus acceptables • Individualisme – la culture canadienne n'en est pas une d'individualisme absolu 	3, 14
Trevor Knight	RP	«Unconstitutional Democracy? A Charter Challenge to Canada's Electoral System», dans <i>U.T. Fac.L.Rev.</i> , vol. 57, n° 1, hiver 1999, p. 1	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien à d'autres valeurs, surtout la représentation de la diversité – limite à l'application de la «parité du nombre d'électeurs» • RP – Incitatif pour que les partis fassent largement appel à l'électorat, éléments de division modérés et accentuation des éléments unificateurs • Rôle fondamental des partis pour regrouper les Canadiens 	<ul style="list-style-type: none"> • VUT – n'assure pas la parité du nombre d'électeurs et limite la représentation de facteurs non géographiques • SMU – retarde le développement de partis nationaux, crée des majorités, conduit à des oppositions faibles et inefficaces, perpétue les différences régionales • Une représentation qui ne reflète pas différentes caractéristiques – peut entraîner une marginalisation continue • Réduction de la légitimité d'un gouvernement national – les 	2, 3, 10, 12

				politiciens provinciaux deviennent les principaux défenseurs des intérêts régionaux	
David Johnson		«Canadian Electoral Boundaries and the Courts: Practices, Principles and Problems (Case comment)», dans R.D. <i>McGill</i> , vol. 39, 1994, p. 224	<ul style="list-style-type: none"> • Une personne – un vote – partie intégrante de la démocratie au Canada 	<ul style="list-style-type: none"> • Le poids constitutionnel sur les facteurs non géographiques (communauté d'intérêt, représentation des minorités, etc.) est sujet à caution – on ne peut définir les mandats; quelles minorités les tribunaux devraient-ils protéger? 	7
Duff Spafford		«Effective Representation: Reference Re Provincial Electoral Boundaries», dans <i>Sask. L. Rev.</i> , vol. 56, 1992, p. 197	<ul style="list-style-type: none"> • La représentation est le fait de groupes et non seulement de personnes – implicite dans la décision relative à la référence de la Saskatchewan 		3
Michael Aikinson		«What Kind of Democracy Do Canadians Want?», dans <i>CJPS</i> , vol. 27, n° 4 1994, p. 747	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle perspective de la Charte sur la démocratie – idées cristallisées que le gouvernement existe pour le peuple – un ensemble de droits peut résister à l'intrusion du gouvernement • Égalité politique – élevée à un niveau sans précédent • Identité politique non géographique – après la Charte, peut maintenant se détacher légitimement d'un lieu 	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de considération actuellement pour les institutions politiques 	3
Don Tapscott		«The Digital Media and the Reinvention of Government», dans <i>Adm. pub. Canada</i> vol. 40, n° 2, 1997, p. 328	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle, responsabilisation, visibilité des initiatives à grande échelle du gouvernement • Conception de nouveaux processus pour la participation des citoyens : audiences se déroulant à 	<ul style="list-style-type: none"> • De plus en plus, le gouvernement semble dépassé 	9

			<p>l'aide de moyens électroniques, remue-ménages. votes d'essai, groupes d'intérêt virtuels</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conception du gouvernement correspondant aux principes du modèle d'entreprise – «le client d'abord» 		
Katherine Graham & Susan Phillips		«Citizen Engagement Beyond the Customer Revolution», dans <i>Admin. publique can.</i> , 40, n° 2, 1997, p. 255	<ul style="list-style-type: none"> • Réorienter le gouvernement vers un modèle «axé sur les citoyens» • Action collective – le gouvernement fédéral a financé un large éventail de groupes de citoyens (1940-1980) qui aidaient les segments désavantagés à obtenir l'égalité • Confiance du public dans le régime de partis – le système actuel ne permet qu'une participation très limitée des citoyens, fédéralisme exécutif : encore élitisme, blanc, masculin 	<ul style="list-style-type: none"> • Méfiance envers la classe politique et les institutions politiques • Accès limité à la représentation politique ou aux services publics • Déficit démocratique croissant – écart entre les attentes et les pratiques relatives à l'influence • « Marchésation » de l'État – arrêt de la concentration actuelle sur une prestation efficace des services. Concentration sur les débats concernant les valeurs et les politiques • Perception des citoyens comme des «consommateurs» 	3, 9
David Zussman		«Do Citizens Trust their Government?», dans <i>Admin. publique can.</i> , 40, n° 2, 1997, p. 234	<ul style="list-style-type: none"> • Participation des citoyens à la vie politique – ils participent plus que jamais (choix d'avenues et de styles différents de participation) • Confiance dans les instances dirigeantes – essentielle • Augmentation de l'intérêt des citoyens pour la vie politique (actuellement en croissance) 	<ul style="list-style-type: none"> • Déclin de la confiance dans le gouvernement – au plus bas niveau historique dans le monde développé 	9
A. Blais		«The Debate Over Electoral Systems»,	<ul style="list-style-type: none"> • Valeurs concernées dans les discussions portant sur 		9, 11

		dans <i>RISP</i> , vol. 12, n° 3, 1991, p. 239	les systèmes électoraux : stabilité, leadership, responsabilité, équité, légitimité, ordre, réceptivité,		
Chris Bradshaw		«First Past the Post Has Got to Go», dans <i>Options politiques</i> , vol. 22, n° 6, juillet-août 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Vote préférentiel authentique • Un marché viable d'options politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • SMU – traduit mal la volonté politique des citoyens, des partis; conduit au vote stratégique et au battage politique stratégique. • Postes au Cabinet accordés aux députés les moins compétents – afin de susciter une perception nationale du gouvernement 	6, 12
Manon Tremblay		«Women and Political Participation in Canada», dans <i>Electoral Insight</i> , vol 3, n° 1, janvier 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Institutions démocratiques qui harmonisent plutôt qu'exclurent les différences • RP – ne garantit pas une augmentation du nombre de candidates, mais la rend plus probable 		2, 3
Jerome Black		«Immigrants and Ethnoracial Minorities in Canada: A Review of Their Participation in Federal Electoral Politics», dans <i>Electoral Insight</i> , vol. 3, n° 1, janvier 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Un peu de RP dans le système électoral • Des listes de parti mieux équilibrées • Limites de mandats imposées aux titulaires • Mise en œuvre d'incitatifs pour que les partis deviennent plus proactifs lorsqu'ils recrutent des candidats des minorités 	<ul style="list-style-type: none"> • Généralisations inexactes – passivité politique des minorités 	2, 3
Jon H. Pamett		«Youth in the Electoral Process», dans <i>Electoral Insight</i> , vol. 3, n° 1, janvier 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du taux de vote des jeunes – réduction de l'âge de vote, augmentation des cours d'éducation civique participative, augmentation de la dimension participative des institutions gouvernementales 		3

Shirley Dysart		«Barriers to women's participation in Parliament», dans <i>Revue parlementaire canadienne</i> , vol. 17, n° 3, automne 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Prise de responsabilité, chez les partis politiques pour promouvoir l'égalité des voix des hommes et des femmes dans les législatures • En pratique, pleine participation des femmes 	<ul style="list-style-type: none"> • SMU – pose des obstacles à l'accession des femmes 	3
Lisa Young		«Electoral Systems and Representative Legislatures», dans <i>Revue parlementaire canadienne</i> , vol. 21, n° 3, automne 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Plus d'organes législatifs représentatifs : à un niveau symbolique, affirme l'inclusivité et la nature égalitaire du Canada, augmente la légitimité du gouvernement aux yeux de «groupes», entraîne l'adoption de différents types de loi (plus sensibles aux intérêts des femmes et des groupes minoritaires) 	<ul style="list-style-type: none"> • SMU 	3

Annexe C

Critères électoraux canadiens

Critères électoraux – Fréquence des mentions

Le Parlement devrait être représentatif sous trois aspects :	
1. géographique	11
2. reflet du soutien relatif des partis	23
3. «reflet» de l'électorat	19
Il devrait y avoir une égalité des chances pour la compétition politique.	
4. Les partis sont traités de manière égale	4
Le système devrait être accessible aux électeurs.	
5. Facilité de vote	
Le système doit être accessible et significatif pour les électeurs, ce qui englobe :	
6. un minimum de «votes gaspillés»*	9
7. un poids égal pour chaque vote	1
8. un Parlement ayant un pouvoir véritable	2
9. la responsabilité de la gestion passée des affaires publiques	10

<p>Le système devrait encourager les candidats et les partis à atteindre un large segment de la population.</p> <p>10. Contribuer au développement de partis nationaux inclusifs</p>	11
<p>Le système devrait produire des gouvernements stables et efficaces.</p> <p>11. Une gestion efficace des affaires publiques **</p>	11
<p>Le système devrait promouvoir une opposition efficace.</p> <p>12. Une opposition efficace</p>	6
<p>Il faudrait que les changements apportés au système soient Faciles à gérer.</p> <p>13. Facilité d'administration</p>	
<p>Le gouvernement doit pouvoir passer sans à-coup du système existant à un nouveau modèle électoral.</p> <p>14. Facilité de la transition</p>	6

Notes

* Le critère portant sur le minimum de «votes gaspillés» inclut le concept de maximisation des «votes authentiques». Un vote est à moitié perdu, si un électeur censure volontairement son choix, d'après la perception que s'il ne le fait pas, son vote ne «comptera» pas.

** Le critère portant sur «l'opposition efficace» inclut le développement des partis d'opposition et la possibilité, pour ces partis, de participer à la gestion des affaires publiques par des coalitions et des alliances stratégiques

Annexe D

La façon dont les modèles proposés correspondent aux critères électoraux

	Scrutin majoritaire uninominal à un tour	Le modèle de la chambre basse australienne (vote préférentiel)	Semi-RP (le système actuel plus 10 à 20 p. 100 de sièges supplémentaires attribués sur la base de la RP)	Le modèle néo-zélandais (la composante de la RP approcherait 50 p.cent du total des sièges du Parlement)	Le modèle irlandais (vote unique transférable)
Le Parlement devrait être représentatif sous trois aspects :					
1. géographique	Oui	Oui	Oui	Résultats variables	Oui
2. reflet du soutien relatif des partis	Non	Non	Oui	Oui	Résultats variables
3. «reflet» de l'électorat	Non	Non	Résultats variables	Oui	Oui
Il devrait y avoir égalité des chances pour la compétition politique.					
4. Les partis sont traités également	Résultats variables	Résultats variables	Oui	Oui	Oui
Le système devrait être accessible aux électeurs					
5. Facilité de vote	Non	Non	Oui	Oui	Résultats variables
Le système doit être accessible et significatif pour les électeurs, ce qui englobe :					
6. un minimum de «votes gaspillés»	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
7. un poids égal pour chaque vote	Non	Non	Résultats variables	Résultats variables	Non
8. un Parlement ayant un pouvoir véritable	Résultats variables	Résultats variables	Résultats variables	Résultats variables	Résultats variables

9. la responsabilité de la gestion passée des affaires publiques	Oui	Oui	Résultats variables	Non	Non
Le système devrait encourager les candidats et les partis à atteindre un large segment de la population. 10. Contribuer au développement de partis nationaux inclusifs	Résultats variables	Non	Oui	Oui	Non
Le système devrait produire des gouvernements stables et efficaces. 11. Une gestion efficace des affaires publiques **	Oui	Oui	Résultats variables	Résultats variables	Résultats variables
Le système devrait promouvoir une opposition efficace. 12. Une opposition efficace	Non	Oui	Oui	Oui	Résultats variables
Il faudrait que les changements apportés au système soient faciles à gérer. 13. Facilité d'administration	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Le gouvernement doit pouvoir passer sans à-coup du système existant à un nouveau modèle électoral. 14. Facilité de la transition	Sans objet	Oui	Oui	Non	Non