

**LA REPRÉSENTATION POLITIQUE AU CANADA :
sur quelques considérations théoriques et empiriques.**

Rapport produit pour la
Commission du Droit du Canada
dans le cadre de son projet
« Le renouvellement de la démocratie—représentation et gouvernance »

par

Manon TREMBLAY, Ph. D.
Université d'Ottawa

31 juillet 2003

Le présent document a été préparé pour le compte de la Commission du droit du Canada, sous le titre «LA REPRÉSENTATION POLITIQUE AU CANADA : sur quelques considérations théoriques et empiriques». Les points de vue exprimés reflètent uniquement ceux des auteurs et pas nécessairement ceux de la Commission.

Table des matières

Table des matières.....	ii
Introduction. Démocratie, représentation et gouverne : les termes de la réflexion	v
Partie I : La représentation politique : des idées et des normes.....	1
Chapitre 1 : La représentation politique en termes d'idées	1
1.1 De la démocratie selon quelques Anciens : de l'Un à l'Un	2
1.2 De la démocratie représentative selon quelques Modernes : du Multiple à l'Un	4
1.3 De la démocratie d'inclusion selon quelques Contemporains : du Multiple au Multiple	10
Chapitre 2 : La représentation politique comme jugement normatif	13
2.1 Le territoire comme base de la représentation	13
2.2 La représentation en termes de présence et de finalité.....	15
2.3 La représentation de causes (ou des identités).....	19
2.4 La représentation de partis politiques	20
2.5 La représentation posée en termes de liens	22
Partie II : La représentation en pratique au Canada, aujourd'hui et demain.....	26
Chapitre 3 : La représentation politique et le Droit.....	27
3.1 La Constitution canadienne et la Charte	27
3.2 Les lois ordinaires du Parlement.....	29
3.3 La jurisprudence	31
Chapitre 4 : Des voix aux sièges : les modes de scrutin.....	36
4.1 Quelques définitions : systèmes électoraux et modes de scrutin	37

4.2	Types de systèmes électoraux : majoritaire, proportionnel et mixte	37
4.3	Le mode de scrutin du Canada : quelques-unes de ses portées et de ses limites.....	43

[T]here is no such thing as a
“neutral” system of representation.

Melissa S. WILLIAMS
Voice, Trust, and Memory

Résumé exécutif

La présente étude a pour objectif général d'examiner la notion de représentation aux plans des idées et des pratiques. Elle repose sur une idée forte : représenter c'est dégager une interprétation qui génère la confiance du peuple envers la gouverne politique. Le premier chapitre montre que la représentation n'est pas une notion univoque ; elle est le fruit d'idées et donc d'interprétations. Selon les époques, la représentation a ainsi revêtu divers costumes pouvant être synthétisés en trois modèles : la représentation de l'Un à l'Un, où le citoyen est tour à tour gouvernant et gouverné; la représentation du Multiple à l'Un, qui consiste essentiellement en un processus d'agrégation; enfin, la représentation du Multiple au Multiple, soucieuse de flexibilité et de complexité. En dépit de ces diverses interprétations qui ont teinté la représentation au cours des âges, lui sont associées des idées essentielles dont celles de la souveraineté du peuple, du consentement, de la majorité. Le chapitre 2 décrit quelques-uns des modèles permettant de traduire au quotidien la représentation politique : le modèle basé sur le territoire, sur la présence et la finalité, sur les causes (ou les identités), sur le parti, enfin le modèle qui privilégie les liens entre la personne investie d'un mandat de représentation et celles qui sont représentées. Ces modèles ne sont pas mutuellement exclusifs ; au contraire, ils se combinent et se complètent. Aucun n'est supérieur aux autres ; ils reflètent plutôt des univers normatifs différents. En fait, leur pertinence dépend du profil de chaque communauté politique—de son histoire, de ses valeurs, de ses objectifs en termes de devenir.

Les chapitres 3, 4 et 5 abordent la représentation en termes de pratiques. Trois grandes composantes animent la représentation sur le terrain du Droit : la Constitution, les lois ordinaires du parlement, enfin la jurisprudence. Ces composantes sont porteuses de valeurs qui témoignent des interprétations adoptées par la représentation au fil de l'histoire et de sa capacité d'adaptation aux conjonctures nouvelles. Le chapitre 4 fait un survol des différents modes de scrutin permettant de traduire les préférences de l'électorat en sièges à l'assemblée

législative. Ce passage des votes aux sièges témoigne des valeurs que privilégie une société (par exemple refléter la diversité sociétale). Il existe deux grands types de modes de scrutin, soit les scrutins majoritaires et les scrutins proportionnels, desquels découle un troisième type, les scrutins mixtes. Le Canada possède un scrutin majoritaire et uninominal (SMU). Enfin, le chapitre 5 explore quelques alternatives électorales pour le Canada. Si le SMU domine depuis longtemps l'horizon électoral du Canada, certaines expériences alternatives ont néanmoins été tentées. Des universitaires et des structures d'État ont également proposé d'autres scénarios électoraux pour le Canada, des propositions moussées par le fait que l'Écosse et la Nouvelle-Zélande ont récemment adopté un scrutin mixte, rompant ainsi avec la tradition britannique.

La conclusion plaide en faveur d'une réforme du modèle de la représentation politique au Canada qui dépasse la seule modification du mode de scrutin.

Introduction. Démocratie, représentation et gouverne : les termes de la réflexion

La démocratie et la représentation se veulent des notions très riches aux plans intellectuel et de l'action collective : elles ont fait couler beaucoup d'encre et ont soulevé bien des foules. Cette multiplicité invite à constater que les notions de démocratie et de représentation ne peuvent être réduites à une interprétation univoque—peut-être en raison même des idéaux qu'elles veulent traduire, qui en sont de liberté et d'égalité. Au demeurant, leur survol rapide permet de mettre au jour non seulement leur complexité mais les dilemmes dont elles sont porteuses.

C'est à Athènes, au 5^e siècle avant Jésus-Christ, qu'apparaît le terme de « démocratie ». Il désigne une forme particulière d'organisation de la Cité où, au sens de l'étymologie grecque, le peuple (*demos*) anime le système de gouvernement (*cratie*). Hérodote (484-452 av. J.-C.) l'opposait d'ailleurs au gouvernement d'un seul (la monarchie) et de quelques-uns (l'aristocratie et l'oligarchie). Beaucoup de siècles plus tard, en 1863, Abraham Lincoln, alors président des États-Unis, la définira en des termes qui marqueront la mémoire collective : la démocratie est « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

En apparence simple, l'équation [*demos/cratie* = (peuple) + (gouvernement)] génère moult questionnements et suscite plusieurs critiques. À commencer par la composante « peuple » : qu'est-ce que le peuple—une entité ou une pléiade d'unités atomisées? Qui le compose—et donc qui en est exclu—et selon quels critères? D'où tire-t-il son autorité? S'agissant maintenant de la notion de « gouvernement » : quelle est sa nature—directe, représentative ou autre? Quel est son champ de compétence et ses fonctions? Quels sont ses pouvoirs et les limites de son autorité? Finalement, l'interaction des deux notions soulève aussi des questionnements : toutes les citoyennes et tous les citoyens ont-ils compétence pour gouverner? Comment tirer les dirigeants et dirigeantes du peuple—par le sort, l'élection ou

autre? En fonction de quels principes le gouvernement prend-il ses décisions—le consensus de tous, le plus grand nombre ou l'opinion éclairée de quelques sages? Quelles règles permettent de limiter les excès de la démocratie—comme la tyrannie de la majorité et l'oppression des minorités?

La représentation interpelle aussi de nombreuses significations. Du côté mathématique la statistique, par exemple, y fait reposer son autorité, dans une société où les chiffres sont garants de vérité. Sous un registre plus qualitatif, l'art se voue d'abord et avant tout à représenter—une représentation qui est interprétation. Le sujet « femme » n'est pas tout à fait rendu de la même façon par le français Edgar Degas (1834-1917) et l'espagnol Pablo Picasso (1881-1973).

Le même raisonnement vaut en matière politique : la représentation (du latin *representare*) y est assujettie à un vaste registre d'interprétations. Dans son acception la plus consensuelle, la représentation signifie de rendre présent quelque chose (c'est-à-dire une personne, une idée ou un objet) qui ne l'est pas, et ce, au moyen d'un intermédiaire (animé ou non). À l'étranger, le drapeau canadien permet de représenter le Canada, une fonction de substitution que peut également assumer la Gouverneure générale, un ambassadeur ou le Premier ministre. En régime de démocratie représentative, les parlements constituent des théâtres privilégiés de la représentation : les assemblées parlementaires se composent d'actrices et d'acteurs sélectionnés par la population à la suite d'une épreuve électorale et dont le mandat est limité dans le temps.

À l'instar de la notion de démocratie, la représentation, telle qu'elle se déploie dans les assemblées électorales, génère plusieurs questionnements. Qui ou quoi est représenté : une parcelle de territoire ou la nation entière, une population, un parti politique, des intérêts, des

identités? En termes de substance, quels critères permettent de croire à une représentation effective? De quel degré d'autonomie dispose la personne élue face à la population? La règle de la majorité est-elle compatible avec la représentation des minorités? Parle-t-on toujours de représentation lorsqu'une part de plus en plus grande de la population ne vote pas et exprime un cynisme toujours plus marqué face au corps des représentantes et représentants?

C'est ici que la gouvernance offre un potentiel de renouvellement de la démocratie représentative. Historiquement, les assemblées parlementaires et les gouvernements ont été investis d'un rôle de leadership quasi-exclusif dans la direction des affaires publiques. Depuis les années 1980, la légitimité de la position dominante de l'État (notamment du pouvoir législatif) a été remise en cause, et ce, sous la pression de développements internationaux le plus souvent cernés sous le vocable de mondialisation : l'État a dû s'adapter à ce nouvel environnement planétaire et convier d'autres acteurs (notamment de la société civile et de l'économie) à participer à une conduite partagée des affaires publiques. Pour Peters (2000), la gouvernance est passée d'une perspective où l'État supplante, dirige et contrôle l'économie et la société civile, à une perspective où il interagit avec une brochette d'intervenants afin de dégager des décisions publiques qui fassent consensus. La gouvernance en régime démocratique interroge les interprétations traditionnelles de la représentation; elle soulève l'à-propos du modèle de la représentation politique au Canada et évoque le scénario de sa réforme.

La présente étude repose sur une idée forte : représenter c'est dégager une interprétation qui génère la confiance du peuple envers la gouverne politique. Elle se compose de deux sections. La première a pour objectif de ventiler les diverses lectures philosophiques et normatives de la représentation : la représentation passe par l'interprétation de valeurs. La seconde partie veut mettre au jour les principales composantes de la pratique de la représentation au Canada, une

pratique qui traduit une certaine interprétation de la représentation qui, d'ailleurs, se retrouve de manière grandissante en compétition avec des lectures alternatives.

La présente réflexion se termine sur une image : une chef d'orchestre qui, par sa créativité et son leadership, amène les musiciennes et musiciens à produire une nouvelle interprétation d'une symphonie. Imaginons maintenant que le mode de scrutin est la chef d'orchestre, que la créativité et le leadership offrent l'élément dynamique du projet, que les musiciennes et musiciens sont ces autres constituantes de la démocratie représentative canadienne, enfin que la nouvelle interprétation d'une symphonie est un nouveau modèle de la représentation politique en contexte de gouvernance démocratique au Canada. En d'autres mots, le mode de scrutin pourrait constituer le leader d'une réforme plus globale de la démocratie représentative canadienne, et ce, parce qu'à la manière de la chef d'orchestre qui se trouve au centre de la dynamique musicale et en influence toutes les constituantes, le mode de scrutin trône au centre de la représentation et il détonne sur les autres composantes de la démocratie représentative que sont le fédéralisme, l'exécutif, les régionalismes, etc. Avant le grand soir, la chef a toutefois réfléchi aux valeurs qui donneront le ton à son interprétation. La réflexion quant aux valeurs qui doivent marquer la représentation politique constitue un préalable à toute réforme de la démocratie représentative canadienne.

La présente réflexion se termine sur une image : une chef d'orchestre qui, par sa créativité et son leadership, amène les musiciennes et musiciens à produire une nouvelle interprétation d'une symphonie. Imaginons maintenant que le mode de scrutin est la chef d'orchestre, que la créativité et le leadership offrent l'élément dynamique du projet, que les musiciennes et musiciens sont ces autres constituantes de la démocratie représentative canadienne, enfin que la nouvelle interprétation d'une symphonie est un nouveau modèle de la représentation politique

en contexte de gouvernance démocratique au Canada. En d'autres mots, le mode de scrutin pourrait constituer le leader d'une réforme plus globale de la démocratie représentative canadienne, et ce, parce qu'à la manière de la chef d'orchestre qui se trouve au centre de la dynamique musicale et en influence toutes les constituantes, le mode de scrutin trône au centre de la représentation et il détonne sur les autres composantes de la démocratie représentative que sont le fédéralisme, l'exécutif, les régionalismes, etc. Avant le grand soir, la chef a toutefois réfléchi aux valeurs qui donneront le ton à son interprétation. La réflexion quant aux valeurs qui doivent marquer la représentation politique constitue un préalable à toute réforme de la démocratie représentative canadienne.

Partie I : La représentation politique : des idées et des normes

La représentation signifie de rendre présent ce qui est absent (Pitkin 1967 : 8-9). Cette définition cache une notion d'une grande complexité : la représentation est un espace de rencontre entre la société civile et les instances politiques, une stratégie d'agrégation du multiple au simple. Bien que la notion de représentation ait fait l'objet de diverses interprétations au fil des époques, lui sont toujours associées certaines idées : celles, entre autres, de la souveraineté du peuple, du consentement, de la majorité.

Par-delà les idées, la représentation se déploie dans un contexte pratique : celui d'une communauté politique déterminée par sa géographie et son histoire, animée par une population riche de façons de penser, de dire et de faire, encadrée par un régime constitutionnel et institutionnel, pour ne nommer que ces paramètres. Les normes offrent cette passerelle entre les idées et les pratiques : comment un peuple interprète-t-il des idées et les traduit-il dans la réalité? Le défi de leur traduction est fort complexe, puisque les idées ne sont pas univoques.

L'objectif de cette première section est de disséquer la notion de représentation politique d'un point de vue philosophique et normatif. Le chapitre 1 montre que la représentation s'inscrit dans l'histoire des idées politiques. Par ailleurs, sa traduction empirique relève de chaque communauté politique et, par là, est le fruit d'interprétations en compétition que le chapitre 2 met au jour.

Chapitre 1 : La représentation politique en termes d'idées

La représentation est une notion modelée par l'histoire : elle revêt aujourd'hui des significations qui n'inspiraient guère les pratiques de la Grèce antique, pourtant souvent idéalisée comme le berceau de la démocratie. Ce chapitre a pour objectif d'offrir une lecture en trois temps de

l'évolution de la représentation à travers les idées : de l'Un à l'Un, puis du Multiple à l'Un, enfin du Multiple au Multiple.

1.1 De la démocratie selon quelques Anciens : de l'Un à l'Un

Dans *Politique*, Aristote (384-322 av. J.-C.) énonce sa conception de la liberté inspirant la démocratie athénienne : « l'excellence d'un citoyen [est] d'être capable de bien commander et de bien obéir » (1277a). C'est cette idée de fluidité que veut traduire la notion de l'Un à l'Un : être tour à tour gouvernant et gouverné. Dans la démocratie athénienne, le *demos* exerce le gouvernement direct, et ce, en matières législative, exécutive et judiciaire. Ainsi, tout citoyen athénien non seulement participe à l'*ekklesia* (l'Assemblée du peuple) mais jouit de l'*isègoria*, c'est-à-dire un droit égal de prendre la parole à l'Assemblée et d'y soumettre une proposition à l'attention de ses concitoyens. En principe, tout citoyen d'Athènes peut devenir magistrat et participer ainsi à l'administration de la Cité. La même accessibilité prévaut pour les fonctions de jurés et même de juges. Cette égale probabilité théorique qu'avaient les citoyens athéniens d'accéder aux charges de la Cité relevait du hasard : le tirage au sort se chargeait de répartir entre des citoyens posés comme mathématiquement identiques devant la loi (l'*isonomia*) des rôles de responsabilité publics, d'ailleurs en rotation constante. Il importe toutefois de préciser que le tirage au sort ne constituait pas le seul mode de sélection des titulaires de charges publiques, mais qu'il existait en parallèle à l'élection. En outre, le hasard ne sollicitait pas tous les citoyens mais seulement ceux qui, de leur gré, mettaient de l'avant leur candidature pour occuper un rôle public.

S'il est raisonnable de soutenir que l'âge classique de la Grèce antique (les 5^e et 4^e siècles av. J.-C.) constitue le terreau des principes et des institutions qui, au cours des siècles, ont inspiré le projet démocratique à la civilisation occidentale, par ailleurs la démocratie représentative

contemporaine ne lui doit à peu près rien—du moins directement. Néanmoins, la gouverne d'aujourd'hui en retient le principe de la suprématie de la loi et les vertus de la parole et du jugement. Mais l'apport le plus puissant de la démocratie athénienne réside sans doute dans le déploiement de processus institutionnels afin que le peuple participe à sa propre gouverne. Paradoxalement, c'est de là qu'émergent aussi les critiques de la démocratie athénienne.

La conception grecque du citoyen était exclusive : entre autres traits, le citoyen était homme et issu de parents athéniens, excluant ainsi les enfants, les esclaves, les métèques et les femmes. Elle était également profondément inégalitaire : les citoyens étaient certes égaux entre eux mais ils étaient supérieurs aux non citoyens, l'esclavage permettant d'ailleurs à ceux-là de dégager du temps afin de participer aux affaires de la Cité.

Les critiques de la démocratie athénienne ne sont pas que contemporaines : Xénophon (444-357 av. J.-C.), Isocrate (436-338 av. J.-C.), Platon (427-347 av. J.-C.) et Aristote émettaient déjà des réserves à son endroit. Pour l'essentiel, ils y voyaient l'occasion pour le *demos* de devenir despote : l'*ekklèsia* comme espace des passions, l'*isègoria* comme instrument d'orateurs habiles afin de séduire le *demos*, tyrannie de la majorité et oppression des minorités, incompetence de magistrats désignés par le sort. La démocratie, comme gouvernement du peuple, contient les germes de son autodestruction : si tous les citoyens sont égaux, tous n'ont pas une égale compétence pour gouverner. Aussi, le peuple n'étant pas philosophe, la démocratie ne peut être abandonnée à un égalitarisme niveleur; pour Platon et Aristote, elle doit relever d'une élite capable de raisonnement philosophique et que la Nature a fait apte à diriger.

C'est cette conception d'un monde ordonné où certains sont faits pour diriger et d'autres pour obéir que la révolution galiléenne remettra en question au début du 17^e siècle : la gouverne relève du consentement.

1.2 De la démocratie représentative selon quelques Modernes : du Multiple à l'Un

La démocratie représentative, celle du Multiple à l'Un (défini comme la somme des représentantes et représentants réunis en assemblée législative), repose sur un socle : la souveraineté du peuple. Dans le *Léviathan*, Hobbes (1588-1679), un théoricien du droit naturel moderne, soutient que la souveraineté n'a rien de métaphysique, mais qu'elle relève de la volonté humaine : elle est le fruit d'un pacte social en vertu duquel les individus consentent à tronquer une partie de leur liberté naturelle pour une liberté civile au sein d'un État (ou le Léviathan) qui, par ailleurs, leur garantit certaines protections en matière de sécurité et de droits. Devenu sujet politique indivisible par le pacte social, le peuple se soumet d'une manière inconditionnelle et irréversible au Léviathan, dorénavant investi d'une autorité absolue. Pour Hobbes, comme pour Grotius (1583-1645) et Pufendorf (1632-1694), le peuple consent une fois pour toutes, sa délégation de souveraineté à l'Un n'ayant pas à être réaffirmée. La personne investit du mandat de représenter se substitue alors entièrement au peuple, ce dernier n'ayant plus de volonté que celle de cette première; la représentation du Multiple par l'Un est absolue et impérative.

Le principe du consensualisme étant admis, les 17^e et 18^e siècles sont témoins d'un certain nombre d'événements qui contribuent à définir les paramètres du régime parlementaire et à limiter l'arbitraire royal (comme la *Glorious Revolution* de 1688 et le *Bill of Rights* de 1689) ainsi qu'à fortifier le pouvoir du peuple (comme les révolutions américaine et française). C'est dans ce contexte que des penseurs du libéralisme formalisent les principes philosophiques de la démocratie représentative.

Locke (1632-1704) et Montesquieu (1689-1755) jettent les fondements de la démocratie représentative en réfléchissant à la séparation des pouvoirs. Pour Locke, le transfert d'autorité que le peuple consent volontairement vers le gouvernement civil n'est pas inconditionnel mais plutôt tributaire de la confiance que ce dernier inspire à ce premier. Certes, en transférant son autorité le peuple accepte de se soumettre à la règle de la majorité mais, par ailleurs, le gouvernement civil est assujéti à l'autorité du peuple et lui est responsable. Dès lors qu'il trompe sa confiance, le peuple souverain peut légitimement lui retirer son consentement par jugement électoral, dépouillant ainsi les représentants et représentantes de leur autorité (Sieyès, 1748-1836, reconnaîtra aussi au peuple le pouvoir de révoquer les dirigeantes et dirigeants s'ils excèdent leur mandat). La représentation du Multiple par l'Un est ainsi conditionnelle et cristallisée dans une assemblée dotée du pouvoir de faire les lois, le pouvoir législatif comme pouvoir suprême.

Montesquieu approfondit l'idée d'une séparation et d'un équilibre des pouvoirs comme garde-fou destiné à protéger la liberté des citoyens et citoyennes contre les abus de pouvoir. À côté des gouvernements monarchique et despotique, la démocratie est le gouvernement de l'égalité : « l'amour de la démocratie est celui de l'égalité » (Livre V, chap. 3, vol. I : 49). Aujourd'hui, cette lecture de la démocratie se traduit par l'État de droit : nul n'est au-dessus des lois, toutes et tous y sont assujettis et bénéficient de sa protection. Pourtant, tous et toutes ne peuvent exercer le pouvoir politique en démocratie non seulement pour des raisons pratiques mais aussi parce que, comme le soutenaient certaines critiques d'Athènes, le plus grand nombre est en proie aux passions plutôt qu'à la raison. Le peuple est toutefois à même de choisir : « Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité. » (Livre II, chap. 2, vol. I : 15) Le peuple déléguant volontairement sa souveraineté à quelques personnes de son choix, celles-ci forment un corps politique qui, par l'entremise de l'assemblée,

agit pour la nation (une position que défendra Sieyès et, plus encore avec grande passion, Edmund Burke dans son célèbre discours à son électorat de Bristol en 1774) dans le respect de la légalité. Afin de limiter les tentations auxquelles la classe dirigeante pourrait succomber d'abuser de ses prérogatives et ainsi décevoir la confiance que le peuple a placée en elle, Montesquieu pense un mécanisme de séparation et d'équilibre des pouvoirs où le pouvoir limite le pouvoir : les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, une configuration toujours présente dans les États contemporains.

Le peuple étant souverain et consentant volontairement à transférer son autorité à quelques personnes dont les pouvoirs sont encadrés, la question qui se pose maintenant est la suivante : comment les représentantes et représentants sont-ils sélectionnés, par qui et avec quels résultats? Les dirigeantes et dirigeants sont sélectionnés au moyen des élections. Celles-ci n'ont pas toujours été considérées comme la meilleure façon de choisir les représentants et représentantes; longtemps elles ont été en compétition avec le sort, auquel les Athéniens accordaient leurs faveurs pour ses propriétés égalitaires, mais aussi les Romains pour favoriser la cohésion politique et les Républiques italiennes pour limiter le pouvoir des factions (Manin 1996 : 63-93). Montesquieu interprétait le sort comme étant plus près de la démocratie que l'élection, qu'il considérait de nature aristocratique : « Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie. » (Livre II, chap. 2, vol. I : 17), une interprétation qu'endossait Rousseau (1712-1778). Alors que l'élection interpelle les atouts de la Nature (comme le talent et le charisme) et de la Culture (comme la richesse), et donc une distinction, le sort offre à toutes les unités éligibles d'une population une chance égale, connue et non nulle d'être sélectionnées. Mais précisément parce qu'il n'interpelle aucune volonté particulière, le sort ne génère pas cette légitimité d'autorité essentielle aux acteurs qui pilotent la gouverne démocratique.

Qui peut participer à la sélection de ceux et celles qui gouvernent? Le peuple, certes, en vertu du suffrage universel. La notion de « suffrage universel » n'a pas toujours été associée au plus grand nombre possible des citoyennes et citoyens : pour l'essentiel, depuis le 18^e siècle le droit de vote est passé d'une logique d'exclusion à un impératif d'inclusion. En France, entre 1792 et 1848, la notion de « suffrage universel » s'oppose à celle de suffrage censitaire pour réclamer que le droit de participer à la sélection des gouvernants ne soit pas assujéti à des conditions financières et/ou de propriété (Huard 2001). L'année 1848 voit l'avènement du suffrage dit « universel », un « universel » toutefois restreint aux seuls hommes : les Françaises devront attendre encore un siècle avant d'être invitées à prendre part aux rendez-vous électoraux de la République. Le droit de voter aux élections fédérales au Canada a aussi été soumis à certaines conditions de cens et de propriété jusqu'aux années 1920, et il a été réservé aux hommes jusqu'en 1918.

S'inscrivant en faux de défenseurs du suffrage censitaire comme Constant (1767-1830), Bentham (1748-1832), un précurseur en matière de suffrage universel, a été parmi les premiers à faire reposer cette notion sur la poursuite du bonheur de la majorité. Pour lui, le suffrage doit être universel car la personne elle-même est la mieux placée pour définir ses propres intérêts. À cette fin, il dispose d'un vote : en démocratie libérale, la personne constitue l'unité de base de la représentation, une vision cristallisée par le principe « une personne, un vote ». Ce principe signifie que chaque personne qui a qualité d'électeur ou d'électrice possède un, et un seul, droit de voter. Il implique que chaque électrice et électeur dispose de la même capacité d'influencer le résultat de la compétition électorale, et ce, nonobstant d'autres critères comme ses opinions, son sexe ou son pouvoir financier. Si cette équiprobabilité contribue à la légitimité de l'issue électorale, et donc de l'assemblée ainsi constituée, elle ne fait pas seule la démocratie

électorale de représentation : le principe « une personne, un vote » doit être enrichi par le secret du vote et le principe de majorité.

L'un des arguments mis de l'avant pour refuser aux femmes le droit de voter voulait que, comme les enfants et les déficients mentaux, elles étaient trop dépendantes d'autres personnes pour se former une volonté politique autonome, une dépendance que John Stuart Mill déplorera dans *De la liberté et L'asservissement des femmes* en analysant leur situation à l'aune du libéralisme. Le secret du vote interpelle la même rationalité : celle de permettre aux citoyens et citoyennes de se former une opinion libre de pressions extérieures. Mais plus que de dissocier identité et opinion politique, le secret du vote, combiné au principe « une personne, un vote », pose le principe de majorité. En effet, dans la mesure où chaque vote exprime la préférence d'une personne, égale à ses semblables et anonyme (c'est-à-dire dépouillée de toutes distinctions sociales génératrices de hiérarchies), le principe de majorité devient inévitable afin de trancher parmi une diversité de positions—et donc de permettre la prise des décisions publiques. « Trancher » est d'ailleurs le mot qui exprime le mieux les dangers qui guettent le principe de majorité, ceux de la tyrannie de la majorité et de l'oppression des minorités, des problèmes qu'avaient déjà entrevus quelques Anciens.

Le processus de sélection des représentants et représentantes mène à quels résultats? Les élections consacrent une distinction entre, d'une part, ceux et celles qui dirigent et, d'autre part, celles et ceux qui sont gouvernés. En cela, les élections sont de nature inégalitaire—ou aristocratique pour reprendre les termes de James Harrington (1611-1677), Montesquieu ou Rousseau : elles permettent la sélection de représentantes et représentants socialement distincts (c'est-à-dire de rang social supérieur) de celles et ceux qui sont représentés. Selon Manin (1996 : 125-179), le principe de distinction marque l'avènement du gouvernement

représentatif en Angleterre et en France, où le prestige social et la richesse ont constitué des tremplins à l'éligibilité; la démocratie de représentation se veut méritocratique. C'est aussi le cas aux États-Unis où, lors des débats de ratification de la Constitution, le principe de distinction a généré des tensions entre deux conceptions de la représentation : l'une, portée par les fédéralistes comme Alexander Hamilton ou James Madison, disposait que la sélection des représentantes et représentants relevait de la sagesse, de la vertu, du talent ou de la fortune mais non de leur ressemblance avec le peuple; l'autre, portée par les anti-fédéralistes comme Samuel Chase ou Melancton Smith, plaidait pour que les élus et élues se distinguent au minimum du peuple et qu'ils en partagent les conditions de vie pour mieux les représenter (c'est la conception miroir de la représentation qui sera développée au chapitre 2). Les anti-fédéralistes s'inspiraient de la pensée de John Adams, l'un des pères fondateurs des États-Unis, pour qui une assemblée législative représentative doit être « an exact portrait, in miniature, of the people at large, as it should think, feel, reason and act like them » (Adams cité par Pitkin 1967 : 60). Dans la pensée anti-fédéraliste, la représentation passait par la similarité et la proximité géographique et sociologique du Multiple et de l'Un.

D'aucuns pourraient arguer qu'aujourd'hui les femmes et les hommes politiques ne se distinguent plus de l'électorat. Pourtant, les études montrent clairement que tel n'est pas le cas : de manière générale, les personnes élues à la Chambre des communes, très largement des hommes, sont plus instruites que la population et proviennent des strates supérieures du marché de l'emploi (Franks 1987, Pelletier 1984, Trimble et Tremblay 2003). Mais par-delà certaines distinctions acquises, de plus en plus de voix font valoir que d'autres distinctions, souvent non acquises socialement, sont absentes des assemblées législatives, élargissant le fossé entre ceux et celles qui représentent et celles et ceux qui sont représentés : non seulement l'Un n'est pas représentatif du Multiple en termes de sexe/genre, de générations, de

racas/ethnies, d'identités sexuelles, entre autres, mais aussi en termes d'idées telles que portées par des mouvements sociaux comme celui des femmes, des lesbiennes et des gais ou encore des Verts. En d'autres mots, la représentation doit passer à une autre forme, celle du Multiple au Multiple.

1.3 De la démocratie d'inclusion selon quelques Contemporains : du Multiple au Multiple

L'une des conséquences les plus claires de la mondialisation est de faire éclater les construits érigés par la Modernité : le temps, l'espace, le sexe, les pays, entre autres. Il en résulte une explosion des diversités et, au plan humain, une reconstruction des identités. Il n'est toutefois pas certain que la représentation ait suivi le rythme. Aussi, plusieurs théoriciens politiques (dont Anne Phillips et Melissa S. Williams) ont récemment offert de nouvelles interprétations de la représentation afin qu'elle devienne plus inclusive, c'est-à-dire sensible aux identités qui tissent le Multiple.

Dans *The Politics of Presence* (1995), Phillips réfléchit aux façons qui pourraient permettre au sexe et à l'ethnie d'exercer une plus grande influence sur la représentation politique. Elle constate que pour le moment, la classe politique ne reflète guère l'éventail des idées, des perspectives et des valeurs qui animent la communauté politique; la représentation est monopolisée par un groupe relativement homogène de personnes, notamment des hommes blancs. Partant du postulat qu'une représentation basée sur les idées a été insuffisante à inclure à la gouverne certains groupes historiquement marginalisés, elle plaide pour une transformation de la composition de la classe politique. Toutefois l'ajout seul de nouveaux acteurs ne saurait suffire à atteindre une gouverne qui soit plus sensible aux exclus. Pour Phillips, la représentation passe par la présence et les idées. Les expériences de vie modèlent

les idées et l'accès aux arènes parlementaires de personnes issues de groupes désavantagés offre le potentiel de transformer le processus de prise des décisions publiques; la venue de nouveaux acteurs politiques et leurs interactions avec les personnes déjà en place devrait insuffler une dynamique renouvelée à la gouverne politique, et ce, par l'avènement de nouvelles idées et perspectives. Phillips (1995) insiste toutefois pour dire que la présence ne garantit pas les idées : par exemple, l'élection de femmes en politique n'est pas une garantie que les femmes seront (mieux) représentées, quoiqu'il soit légitime de le croire (Tremblay 1998).

De son côté Williams, dans *Voice, Trust, and Memory* (1998), part d'un postulat: les personnes appartenant à des groupes historiquement exclus de la représentation politique (notamment les femmes) ne sont pas représentées d'une manière qui soit juste, c'est-à-dire à l'honneur de l'égalité démocratique, au sein des assemblées législatives. Comment la représentation peut-elle alors leur rendre justice ? En ouvrant aux membres de telles catégories les portes des instances démocratiques. Et pourquoi, comme l'a postulé jusqu'à maintenant la pensée libérale, d'autres personnes étrangères à ces groupes ne pourraient-elles pas les représenter ? Parce que, soutient Williams (1998), l'expérience commune de mise à l'écart génère des perspectives propres aux groupes que les personnes qui en sont issues peuvent le mieux exprimer et porter. Parallèlement, la représentation doit s'adapter et non s'imposer à ces groupes. C'est ici que Williams (1998) développe son interprétation de la représentation, un processus de médiation destiné, par la parole, la confiance et la mémoire, à inclure ce que le passé a exclu : la représentation en tant que médiation doit tendre vers la discussion plutôt que l'affrontement et admettre que les exclus font davantage confiance pour les représenter aux personnes qui leur ressemblent, et ce, en raison d'une identité commune que l'histoire (ou la mémoire) a sculptée comme Autre. Une représentation juste pour les exclus passe ainsi par un équilibre entre les différences sociales et l'égalité politique.

En somme, la représentation n'est pas une notion univoque ; elle est le fruit d'idées et donc d'interprétations. Selon les époques, la représentation a ainsi revêtu divers costumes pouvant être synthétisés en trois modèles : la représentation de l'Un à l'Un, où le citoyen est tour à tour gouvernant et gouverné; la représentation du Multiple à l'Un, qui consiste essentiellement en un processus d'agrégation; enfin, la représentation du Multiple au Multiple, soucieuse de flexibilité et de complexité. En dépit de ces diverses interprétations qui ont teinté la représentation au cours des âges, lui sont associées des idées essentielles dont celles de la souveraineté du peuple, du consentement, de la majorité.

* * *

Le modèle de représentation politique adopté par le Canada rejoint-il ces idées? De prime abord, il est sans doute pertinent de mentionner que le Canada a élu domicile à l'enseigne de la représentation « du Multiple à l'Un » : périodiquement, les électrices et électeurs confient leur parcelle d'autorité souveraine à quelques personnes qui, pour le moment, peuvent difficilement prétendre refléter la diversité et la complexité des identités qui courent au sein de la communauté politique canadienne. Ce n'est pourtant pas suffisant pour accuser la représentation politique de ne pas respecter les enseignements philosophiques tirés de siècles de réflexions et de mises à l'essai. Les Canadiennes et Canadiens sont souverains, même si d'aucuns souhaiteraient que l'initiative populaire fortifie cette souveraineté. Le peuple consent à sa gouverne, comme en témoigne la confiance que génèrent les processus électoraux et la légitimité dont sont ennoblis les résultats électoraux. Le consentement du peuple à sa gouverne n'est toutefois pas définitif mais limité dans le temps (une règle du jeu au demeurant garantie par la Constitution). Le droit de vote au Canada repose sur le principe « une personne, un vote », cette « personne » étant définie de manière très inclusive (par exemple, peu de

démocraties permettent aux personnes ayant un handicap mental ou aux personnes incarcérées de voter). Le vote est secret et son verdict découle de l'application du principe de majorité.

Que le modèle de représentation politique adopté par le Canada intègre les notions de souveraineté du peuple, de consentement, de suffrage universel, etc., ne veut pas dire qu'il n'y a pas place à amélioration. Certaines opinions voudraient que la souveraineté du peuple puisse s'exprimer plus aisément, par exemple en instaurant l'initiative populaire. D'autres arguments suggèrent de rendre le droit de vote encore plus inclusif, notamment en abaissant à 16 ans l'âge minimal requis pour voter. Certaines personnes souhaiteraient changer le mode de scrutin afin que le principe « une personne, un vote » ne concerne pas que la capacité de voter mais aussi d'élire. Quelques voix font aussi valoir que le principe de distinction entre la classe gouvernante et le peuple est trop prononcé et que la démocratie électorale canadienne devrait s'engager vers une représentation « du Multiple au Multiple ». Ces critiques, fondées ou non, rappellent que la représentation est interprétation—une interprétation qui ne peut faire fi de la pratique.

Chapitre 2 : La représentation politique comme jugement normatif

Toute communauté politique doit interpréter l'idée de la représentation afin de la traduire au quotidien. Elle dispose pour cela d'un ensemble de modèles, qui constituent autant de jugements normatifs sur la représentation. Ce chapitre a pour objectif de mettre au jour quelques-uns des modèles de la représentation en pratique, notamment ceux qui privilégient le territoire, la présence et la finalité de la représentation, des causes (ou les identités), le parti, enfin les liens entre la personne qui représente et celles qui sont représentées. Loin d'être mutuellement exclusifs, ces modèles se chevauchent pour tisser la pratique de la représentation au Canada.

2.1 Le territoire comme base de la représentation

Ce modèle est intrinsèque à toutes les démocraties représentatives : le peuple délègue son autorité souveraine à quelques personnes en tant qu'il constitue l'électorat d'un corps politique défini par le territoire (que ce soit le pays entier, une région, une province, une circonscription électorale ou autres). La représentation posée en ces termes postule qu'au lieu de résidence correspondent les intérêts (économiques, sociaux, culturels et politiques) des citoyennes et citoyens; de prime abord, ces intérêts ne sont pas définis par des référents comme l'identité, le genre, l'orientation sexuelle ou le handicap par exemple (Sawer 1999). Ce qui ne veut pas dire que des communautés d'intérêts spécifiques ne soient pas associées à un territoire particulier, comme c'est souvent le cas de la représentation des intérêts gais qui, en partie, transige par l'existence de quartiers homosexuels dans les grandes villes.

Faire reposer la représentation sur le territoire offre l'avantage de l'exhaustivité : dès lors que le territoire (que ce soit dans son intégralité ou découpé en un nombre plus ou moins grand de zones électorales) est couvert dans son entièreté, toute la population est représentée. Une représentation basée sur les identités ou sur les intérêts engendre nécessairement des exclusions, ne serait-ce parce qu'ils sont pratiquement infinis et qu'il faut faire des choix ce qui, au demeurant, est générateur de conflits. En outre, le territoire (notamment les circonscriptions électorales) pose clairement la structure de responsabilisation entre la personne élue et l'électorat, du moins en théorie : la ou le parlementaire représente le peuple qui y réside et lui est redevable (ce qui ne dit toutefois rien sur la nature de cette représentation, par exemple ce qu'elle implique en termes d'activités, non plus sur la nature de la responsabilisation).

Pourtant, dans le cadre de sociétés de plus en plus diversifiées et où la population est toujours plus mobile, rien ne permet de croire que les intérêts des gens soient là où ils résident ou, le cas échéant, qu'ils puissent s'y réduire, une équation que questionnait John Stuart Mill pour mieux mousser sa défense de la représentation proportionnelle (qu'il voyait aussi comme un moyen pour protéger les minorités) : « [why] people who have other feelings and interests, which they value more than they do their geographical ones, should be restricted to these as the sole principle of their political classification. » (Mill 1975a : 265) En outre, en l'absence de mandats impératifs liant la personne élue à son électorat et d'une capacité du peuple à démettre ses représentantes et représentants (au moyen du rappel par exemple), la structure de responsabilisation de la députée ou du député envers un électorat défini selon un espace géographique donné reste sans dents.

2.2 La représentation en termes de présence et de finalité

Hanna Fenichel Pitkin (1967) est sans doute la théoricienne politique contemporaine qui a examiné de la manière la plus approfondie la notion de représentation politique. Essentiellement, la représentation rejoint deux dimensions : l'une qui consiste en la présence, l'autre qui réfère à des actions. La première forme (dite *standing for representation* ou la représentation descriptive) emprunte deux orientations : la représentation symbolique et la représentation-miroir. La représentation symbolique veut incarner une idée. C'est le cas de la Reine qui, transcendant la politique au quotidien (celle des partis et des gouvernements qui se succèdent à la tête de l'État), symbolise le Canada—son unité dans l'espace et sa continuité dans le temps. La représentation symbolique ne comporte aucune structure de responsabilisation : formellement, la Reine n'a pas à rendre compte de ses décisions et de ses actes au peuple canadien. Ce modèle évoque la représentation virtuelle de Burke : « Virtual representation is that in which there is a communion of interests and a sympathy in feelings and

desires between those who act in the name of any description of people and the people in whose name they act, though the trustees are not actually chosen by them. » (Burke cité par Williams 1998: 35)

L'autre forme de représentation descriptive est la représentation-miroir, une conception défendue par John Adams. Une assemblée est représentative dans la mesure où sa composition reflète le tout (soit la population), en tant qu'elle constitue un modèle réduit de la société, un microcosme. En arguant que les femmes n'avaient atteint que 25,9% d'un objectif de représentation électorale proportionnel à leur importance démographique, la Commission (Lortie) sur la réforme électorale et le financement des partis (1991 : 97) évoquait une représentation-miroir.

La représentation-miroir comporte plusieurs avantages dont, entre autres : celui de la justice, puisqu'en démocratie représentative il est juste que les instances décisionnelles soient inclusives; celui de conférer un statut et des droits politiques, ce qui a des retombées extrêmement importantes pour les groupes minoritaires (Birch 1971 : 21); celui d'offrir des modèles de rôles politiques aux filles et aux femmes, certes, mais aussi à la population masculine; celui d'offrir à certains mouvements sociaux un objectif de mobilisation sur le terrain de la politique électorale; celui de contribuer à redorer le blason d'institutions politiques en mal de légitimité. Un avantage d'importance, selon Williams (1998 : 241-242) est de contribuer à une représentation dynamique :

But the agency the representative shares with the represented is an essential part of the agency that makes the representative an effective and trustworthy advocate. No matter how skilled at coalition building, no matter how effective at speech making, a representative who lacks an understanding of the experience of oppression will not be able to explain why some policies reinforce the constituency's experience of subordination while others alleviate it. Whereas representatives who are not group members may, with focused effort, attain such an understanding, those who are

group members are likely to possess it immediately, as an outgrowth of their own experience.

Par ailleurs, la représentation-miroir présente plusieurs faiblesses. Une première, et sans doute la plus importante, est d'établir les traits sur lesquels asseoir la représentation-miroir : pourquoi le sexe ou l'orientation sexuelle pourraient-ils constituer des traits pertinents à la représentation et non le fait d'écrire de la main gauche? Une deuxième difficulté tient aux mouvements constants de recomposition de la population qui rendent difficile sa traduction dans une assemblée législative, par nature fixe. Mosher (1968: 15-16) exprime une troisième difficulté : rien ne permet d'assumer « that a public servant with given background and social characteristics will *ipso facto* represent the interests of others with like backgrounds and characteristics in his (sic) behavior and decisions. » S'agissant de la représentation politique des femmes, plusieurs études empiriques donnent raison à Mosher (par exemple Gotell et Brodie 1991, Trimble 1993). L'activité (et les idées) plus que la ressemblance des corps incarne l'élément dynamique de la représentation ou, autrement dit, le lobbying en faveur d'intérêts plutôt que le fait de les partager sur la base d'expériences de vie communes. En admettant que le corps soit important à la représentation, plutôt que de chercher à construire un parlement dont la composition reflète en nature et en proportion les traits sociodémographiques de la population, ne serait-il pas plus simple et plus efficace de baser la représentation sur la définition d'un seuil minimal de représentantes et représentants—ce que Kymlicka (1995) nomme la *threshold representation*? Il faut toutefois reconnaître qu'il ne sera pas facile de fixer ce seuil minimal car, comme l'écrit Williams (1998 : 75) : « it is very difficult to define the threshold at which a minority interest has been unfairly disadvantaged in the electoral process. » Une dernière difficulté tient à la structure de responsabilisation entre la personne élue et l'électorat : elle ne peut tout simplement pas être. Comment, en effet, justifier qu'un trait sociodémographique engendre un rapport d'imputabilité envers ses semblables (par exemple un jeune député envers les jeunes ou une députée envers les femmes)? Si le fait qu'il y ait

quelques députés ouvertement homosexuels au parlement autorise certaines voix à clamer que les lesbiennes et les gais sont représentés au Canada (au reste, un député gai peut-il représenter les lesbiennes?), par ailleurs en vertu de quelles obligations ces élus gais seraient-ils imputables à la communauté homosexuelle canadienne qui, au demeurant, ne les a pas directement élus en tant que représentants des intérêts gais?¹

Pitkin (1967 : 112-114) juge toutefois que poser la représentation strictement en termes descriptifs est insuffisant; une conception plus globale de la représentation implique de considérer aussi les opinions et les actions. La conception substantive de la représentation (ou *acting for representation*) insiste davantage sur ce que pense et fait la personne élue que sur ce qu'elle est : ses opinions et ses actions « must correspond to or be in accord with the wishes, or needs, or interests of those for whom he (sic) acts, that he must put himself in their place, take their part, act as they would act. » (Pitkin 1967: 114) Alors que la représentation descriptive procède un peu par défaut (parce qu'il y a des Autochtones au parlement, la communauté autochtone serait représentée), la représentation substantive exige une action délibérée : une ou un parlementaire doit parler et agir en faveur des attentes, des besoins et des intérêts d'une communauté, et ce, sans qu'un trait descriptif unisse l'Un au Multiple. Selon ce raisonnement, une personne blanche peut représenter les communautés autochtones et les hommes peuvent représenter les femmes par exemple. En d'autres mots, les expériences de vie n'inspirent pas la représentation politique, un élément qu'intègrent d'autres modèles de représentation (par exemple Phillips 1995, Williams 1998, Young 1989, 1994).

¹ Au moment d'écrire ces lignes, la Cour suprême du Canada est à examiner l'avant-projet de loi du ministre de la Justice et procureur général, MartinCauchon, relativement au mariage gai. Il n'est pas sans intérêt de souligner que la représentation des intérêts gais semble pouvoir être portée par des parlementaires nonobstant leur identité sexuelle, alors que la représentation politique des femmes ne semble pouvoir procéder que des femmes députées.

Bien qu'elle rejoigne les attentes généralement associées à la représentation politique (soit une personne qui parle et agit en faveur d'une tierce), la représentation *acting for* soulève moult questions. *Primo*, que signifie parler et agir en faveur des attentes, des demandes et des intérêts d'autres personnes ? *Secundo*, qui définit ces attentes, ces demandes et ces intérêts : le personne élue et/ou celles qui sont représentées ? *Tertio*, comment sont-ils définis : par consultations aléatoires, par sondages ou autres ? *Quarto*, de quelle latitude dispose la personne élue pour représenter au moyen de ses paroles et de ses gestes dans un contexte parlementaire fermement encadré par les règles de la discipline de parti ? *Cinco*, quelle structure de responsabilisation engage la représentation *acting for* ? Formellement aucune, la représentante ou le représentant n'étant pas sciemment élu pour parler et agir en faveur des attentes, des demandes et des intérêts d'un groupe de personnes, et ce, même si celles-ci sont ses commettantes et commettants. Ses opinions et ses actions sont plutôt le reflet du credo partisan, ce qui ne l'empêche pas de se sentir une responsabilité de représenter des causes.

2.3 La représentation de causes (ou des identités)

Ce modèle de représentation a surtout été conceptualisé par Mansbridge (1998, 1999). La *surrogate representation* (ici traduite comme la représentation de causes) « is representation by a representative with whom one has no electoral relationship. » (Mansbridge 1998: 10) La représentation de causes consiste donc, pour un élu ou une élue, à se reconnaître une responsabilité de représenter des personnes, incarnant le plus souvent des causes ou des intérêts minoritaires, qui peuvent évoluer à l'extérieur des frontières de sa circonscription électorale ou même de son pays. Lorsque les députées de l'Assemblée nationale ou de la Chambre des communes se reconnaissent une responsabilité de représenter les femmes du Québec ou du Canada tout entier, il s'agit de *surrogate representation* : par-delà les limites de leur comté, elles se sentent également la responsabilité de représenter les Québécoises ou les

Canadiennes, une représentation qui interpelle leur identité et qu'elle conjugue souvent au rythme du féminisme (Tremblay 1992, 1998, 1999 : 21-118). Si la *surrogate representation* fait fi du découpage territorial comme base de la représentation, par ailleurs elle combine la représentation-miroir et la représentation *acting for*. c'est parce que « l'un des leurs » est au parlement que les membres d'un groupe l'investissent de leur confiance pour les représenter, une délégation justifiée par le fait que, leur ressemblant et donc partageant des expériences de vie communes, cette personne en teintera son activité de représentation. C'est ce que Williams (1998) cerne par la notion de « trust ». En outre, la *surrogate representation* valorise un élément cher à Edmund Burke, soit la capacité dont doit pouvoir jouir tout élu de se former une opinion de manière indépendante.

La représentation de causes offre plusieurs atouts : elle contribue à des assemblées législatives plus diversifiées non seulement au plan de la présence mais aussi des idées ; elle remplit une fonction symbolique en moussant des modèles de rôles ; elle participe à une plus grande légitimité des institutions politiques particulièrement auprès de groupes/causes traditionnellement exclus de la représentation ; elle favorise la participation politique de la population en valorisant les liens entre la société civile (ie., les mouvements sociaux et les groupes d'intérêts) et les acteurs politiques formels. Par ailleurs, la représentation de causes peut être trompeuse, en cela que même si une personne dit se sentir la responsabilité de représenter une cause, rien n'implique qu'elle passe des paroles aux actes. La représentation n'en est alors que de discours, sans plus. C'est que la *surrogate representation* n'engage pas de structure de responsabilisation entre la personne élue et les groupes/causes par rapport auxquels elle se sent une responsabilité de représentation : les femmes en politique peuvent se sentir une responsabilité de représenter les femmes, mais elles n'ont pas à passer aux actes

non plus à répondre de leurs (non) actes devant les groupes de femmes, même si une telle exigence a déjà été suggérée (Vickers 1997).

2.4 La représentation de partis politiques

Les partis politiques émergent à la fin du 19^e siècle, principalement comme une réponse à l'élargissement du corps électoral : il importe d'« organiser » les opinions politiques de ces nouveaux citoyens (essentiellement masculins) maintenant riches du droit de vote. Aujourd'hui, les partis agissent toujours comme des médiateurs entre l'État et le peuple. À ce titre, ils participent à la socialisation politique de la population que ce soit en promouvant une vision du monde ou en stimulant l'intérêt du peuple pour les choses de la Cité. Ils agrègent la diversité des idées et des courants d'opinions au sein d'une société, remplissant ainsi une fonction de médiation politique et de régulation des conflits. Les partis recrutent le personnel politique et forment l'élite dirigeante. Ils contribuent aussi à la légitimation de la gouverne politique, notamment en étant pluriels et compétitifs et en appelant au respect du principe de majorité. Selon Birch (1971 : 98), une représentation de partis repose sur trois présupposés : a) les campagnes électorales invitent l'électorat à effectuer un choix entre plusieurs programmes politiques compétitifs; b) le parti appelé à former le gouvernement est tenu de mettre en œuvre son programme; c) les députées et députés doivent soutenir leur formation politique au parlement, parce qu'ils ont été élus sous sa houlette et que leurs opinions personnelles doivent céder le pas à celles de leur parti. Ce modèle suppose donc que les candidates et candidats qui briguent les suffrages sous les couleurs d'une formation politique travailleront, s'ils sont élus, à en réaliser le programme; en quelque sorte, elles et ils deviendront les mandataires de leur parti plutôt que de la population. En cela, la représentation de partis fait fi du territoire (notamment de la circonscription électorale) et de la présence (ou l'identité des personnes élues) pour privilégier la finalité.

Une représentation basée sur les partis politiques offre plusieurs atouts. *Primo*, au moyen de leurs programmes les partis dévoilent leur lecture de la société et leurs intentions s'ils prennent les rênes du pouvoir, offrant ainsi à l'électorat une idée générale de l'orientation de la gouverne sous leur leadership respectif. *Secundo*, des acteurs sont identifiés aux partis, limitant ainsi l'effet de surprise quant à l'occupation des rôles gouvernementaux. *Tertio*, les partis encadrent les opinions et les comportements des membres de leur aile parlementaire en vertu de la discipline qu'ils leur imposent, contribuant ainsi à restreindre les égarements de la gouverne.

Par ailleurs, la représentation basée sur les partis politiques génère plusieurs doutes. Dans quelle mesure les programmes des partis résumant-ils vraiment leur vision du monde et leurs intentions quant à la gouverne politique ? Les programmes se distinguent-ils réellement afin de permettre l'émergence d'une véritable compétition électorale ? Dans quelle mesure l'électorat prend-il connaissance des programmes et en fait-il l'analyse afin de poser un choix électoral éclairé ? De manière plus fondamentale, la représentation basée sur les partis offre une structure de responsabilisation plutôt lâche entre la personne élue et l'électorat. En effet, une candidate ou un candidat fait campagne sous la bannière d'un parti, auquel il doit le plus souvent son élection. S'il est élu, il travaillera à en réaliser le programme. En supposant qu'une ou un parlementaire cherche à se maintenir au pouvoir, sa fidélité première ira donc à son parti plutôt qu'à son électorat. Si une électrice ou un électeur est insatisfait, la personne élue peut toujours arguer l'avènement d'une nouvelle conjoncture et les changements de cap conséquents de son parti. Au demeurant, une fois au pouvoir une formation politique n'est pas formellement tenue de donner suite à son programme. Ultiment, il reviendra au peuple, lors du prochain rendez-vous électoral, de juger de la performance d'un parti et de ses candidats et candidates en leur confiant ou non sa parcelle de souveraineté. La représentation médiatisée par les partis génère une autre question : les partis politiques proposent des programmes dont l'un est

privilegié par l'électorat, mais les personnes qui ne l'ont pas soutenu sont-elles aussi représentées?

2.5 La représentation posée en termes de liens

Pour l'essentiel, ce modèle de représentation réfère à trois types de relations entre la personne élue et son électorat : le *trustee*, le *delegate* et le *politico*. La représentante ou le représentant du type *trustee* est celui qui, en quelque sorte, prend sous son aile les personnes qu'il a charge de représenter. Il est leur avocat, leur fiduciaire, leur protecteur... Les personnes représentées peuvent être identifiées à une circonscription électorale (ce qui rappelle la représentation territoriale), mais aussi au pays tout entier, voire à des causes. Dans son activité de représentation, la députée ou le député *trustee* jouit d'une pleine indépendance par rapport à ce que pensent et désirent les personnes qu'il représente, et ce, parce que mieux qu'elles il sait ce que sont leurs intérêts, là où réside leur bonheur. Il n'a pas à prendre avis de leurs préférences ni à leur rendre des comptes. Il représente selon son jugement, pleinement autonome—une indépendance qui peut même aller jusqu'à transgresser le programme de son parti. La représentation *trustee* n'implique pas de structure de responsabilisation de la personne élue envers celles et ceux qu'il représente ; s'il ne parvient pas à convaincre son électorat du bien-fondé de sa gouverne, le peuple souverain pourra lui retirer sa confiance au prochain rendez-vous électoral.

La représentante ou le représentant du type *delegate* incarne un rôle de mandataire ; il prend le pouls des personnes qu'il représente et agit selon leurs volontés précises. Il est leur serviteur. Au contraire de son collègue *trustee*, la députée ou le député *delegate* ne dispose guère de marge de manœuvre dans l'interprétation de son rôle de représentation ; il est encadré par une double structure de responsabilisation à la fois face à son parti et face à son électorat. Étant

redevable de son élection à sa formation politique, il cherche à en diffuser le message et à en réaliser le programme. Sa réélection dépend en partie de sa performance sur ce terrain (particulièrement dans certains scrutins de listes où les partis déterminent qui sera ou non inscrit et dans quel ordre). La députée ou le député *delegate* est également responsable à son électorat. Au moins deux mécanismes existent afin de resserrer le contrôle de l'électorat sur leur représentante ou représentant : les mandats impératifs et la révocabilité permanente des élus. Dans *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, Rousseau, pourtant grand critique de la représentation, l'accepte néanmoins à condition qu'elle soit combinée avec des mandats impératifs liant les dirigeantes et dirigeants à leur électorat : ceux-là doivent agir selon les volontés de celui-ci. Un autre volet des mandats impératifs concerne l'obligation pour les élues et élus de donner suite à leurs promesses électorales ou, à tout le moins, aux propositions mises de l'avant en campagne électorale. Une première critique des mandats impératifs veut qu'ils soient impraticables. Une seconde, plus sérieuse, veut qu'ils ne soient pas souhaitables : leur mise en pratique aurait pour effet de priver les représentantes et représentants de l'autonomie dont ils ont besoin afin d'adapter la gouverne démocratique aux revirements des conjonctures. Pour Phillips (1995 : 78), « [r]epresentatives *do* have autonomy, which is why it matters who those representatives are. »

Par contre, d'aucuns plaident pour qu'en tout temps le peuple puisse révoquer ses représentantes et représentants pour des choix qu'ils ont faits et des actes qu'ils ont commis et avec lesquels il se trouve en désaccord. L'initiative populaire se situe sur ce registre : il s'agit d'affirmer la volonté souveraine du peuple en revenant à une forme de démocratie directe. La Colombie-Britannique dispose d'un tel outil et le Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques au Québec en a recommandé l'adoption dans son rapport *Prenez votre place!*

La représentante ou le représentant *politico* est un type hybride, se situant à mi-chemin entre le *trustee* et le *delegate* : il pilote son rôle de représentation en s'inspirant des volontés de son électorat, certes, mais qu'il juge à l'aune de son propre jugement autonome, selon les conjonctures et les rapports de force en présence. La ou le *politico* n'est ni le représentant paternaliste (*trustee*) ni le représentant servile (*delegate*) de son électorat; il est plutôt un représentant nuancé, sensible aux besoins, aux demandes et aux intérêts de son électorat, certes, mais aussi capable de raisonnement autonome et complexe. Des trois types de représentation posée en termes de liens entre les personnes qui représentent et celles qui sont représentées, le *politico* est probablement le plus près de la réalité.

En somme, il y a plusieurs modèles permettant de traduire au quotidien la représentation politique. Ces modèles ne sont pas mutuellement exclusifs ; au contraire, ils se combinent et se complètent. Aucun n'est supérieur aux autres ; ils reflètent plutôt des univers normatifs différents. En fait, leur pertinence dépend du profil de chaque communauté politique—de son histoire, de ses valeurs, de ses objectifs en termes de devenir.

* * *

Quels visages la représentation politique a-t-elle adoptés depuis la Confédération? Les cinq modèles de la représentation en pratique développés dans ce chapitre—basés notamment sur le territoire, la présence et la finalité, la cause, le parti, enfin les liens entre la personne investie d'un mandat de représentation et celles qui sont représentées—ont tous marqué l'histoire électorale canadienne, selon des intensités et des époques diverses il est vrai. Par exemple, hier comme aujourd'hui le territoire marque de manière indélébile la représentation. Par contre, il est probable que la représentation de causes ait été particulièrement enrichie par l'effervescence des mouvements sociaux et l'explosion des moyens de communication des trente dernières années.

Ces modèles de représentation sont-ils encore pertinents au Canada d'aujourd'hui? Le territoire restera toujours important à la représentation politique, puisqu'il en constitue le théâtre de son déploiement pratique. De la même manière, les partis politiques demeurent des joueurs incontournables de la représentation, même si leurs idéologies, leurs structures, leurs rôles et leurs acteurs se sont grandement transformés depuis la Confédération. Il serait toutefois souhaitable que la représentation basée sur les partis politiques devienne elle-même plus perméable et sensible aux autres modèles de la représentation. Ainsi, il est clair que la Chambre des communes n'est pas le reflet de la société et il est clair aussi que les partis ne sont pas étrangers à ce problème. Les partis pourraient devenir plus ouverts à certaines minorités sociales (les femmes notamment, la minorité la plus nettement exclue de la représentation aux termes de la Commission Lortie 1991 : 97), ce qui pourrait avoir des retombées en termes de représentation descriptive et substantive ainsi qu'au chapitre de la représentation de causes. Par ailleurs, les liens entre la personne qui représente et celles qui sont représentées pourraient gagner d'un assouplissement de la férule que les partis exercent sur les membres de leur aile parlementaire, contribuant du même coup à revaloriser le rôle de parlementaire. Bref, la représentation est un chantier actif, et en devenir.

Partie II : La représentation en pratique au Canada, aujourd'hui et demain

Au Canada, la représentation est encadrée par des instruments internationaux (par exemple la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* de 1948 ou la *Convention sur les droits politiques de la femme* de 1953) et nationaux. Pour l'essentiel, ces derniers correspondent à la Constitution, aux lois ordinaires du parlement et aux décisions des tribunaux. Ces structures légales entretiennent des relations les unes avec les autres, et ce, dans une dynamique cyclique : si la Constitution énonce les principes fondamentaux d'une communauté politique

(relatifs, entre autres, à la représentation) et auxquels doivent se conformer toutes les lois du parlement, celles-ci établissent un pont entre l'idéal et le réel alors que les décisions des tribunaux interprètent lesdits principes à l'aune de la pratique au quotidien de la gouverne politique. Par ailleurs, les décisions des juges tantôt confortent le Législateur tantôt l'invitent à revoir ses choix tels que cristallisés dans les lois du parlement.

Outre le cadre légal—et en combinaison avec lui, la représentation répond aussi à une démarche pratique en vertu de laquelle le peuple délègue sa souveraineté à un corps restreint de personnes. Le système électoral constitue le principal outil par lequel s'opèrent cette sélection et cette délégation : il permet de sélectionner les représentants du peuple, certes, mais il confère aussi une légitimité à leur rôle d'autorité, et ce, en générant le consentement du peuple à sa propre gouverne, un pilier de la démocratie représentative.

L'objectif de cette seconde section est de mettre au jour les principales composantes de la pratique de la représentation politique au Canada. Celle-ci s'inscrit dans un cadre légal (chapitre 3) et elle procède selon une démarche pratique dont l'application vise, ultimement, à sélectionner une élite dirigeante riche de la confiance du peuple souverain (chapitre 4). Pourtant, il arrive que ce consentement s'effrite, invitant par là à renouveler les règles du jeu électoral (chapitre 5).

Chapitre 3 : La représentation politique et le Droit

Au Canada, comme dans les autres états de droit, la représentation n'évolue pas en vase clos; elle est encadrée par des lois et des règlements qui expriment des valeurs. Ce chapitre a pour objectif de cerner les dispositions légales qui encadrent la représentation politique au Canada.

Trois aspects seront abordés : la Constitution canadienne et la Charte des droits et libertés de la personne, les lois ordinaires du parlement, enfin la jurisprudence.

3.1 La Constitution canadienne et la Charte

Outre des principes et des conventions, la Constitution canadienne se compose, entre autres, de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de la *Loi constitutionnelle de 1982* (dont la Charte des droits et libertés de la personne) et d'une formule d'amendement. Si le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* établit que le Canada est doté d'« une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », par ailleurs la structure fédérale le distingue de la Mère patrie. Au Canada, la représentation politique évolue en conjonction étroite avec le fédéralisme. Cela ressort particulièrement lors de la révision des limites des circonscriptions électorales, un exercice effectué après chaque recensement décennal : le poids démographique de chaque province détermine sa représentation à la Chambre des communes de manière directe (c'est-à-dire en termes descriptifs ou de nombre de sièges) mais aussi indirecte (c'est-à-dire en termes substantifs ou d'influence sur le processus de prise des décisions publiques).

Trois articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* régissent la représentation à la Chambre des communes, mettant clairement au jour le lien entre représentation et fédéralisme au Canada : l'article 51 dispose qu'« à l'issue de chaque recensement décennal, il est procédé à la révision du nombre des députés et de la représentation des provinces à la Chambre des communes (...) », l'article 51A concerne la composition de la Chambre des communes et, notamment, que « [n]onobstant quoi que ce soit en la présente loi, une province doit toujours avoir droit à un nombre de membres dans la Chambre des communes non inférieur au nombre de sénateurs représentant cette province », enfin l'article 52 porte sur l'augmentation du nombre des parlementaires, soit que « [l]e nombre des membres de la Chambre des communes [puisse] de temps à autre être augmenté par le parlement du Canada, pourvu que la proportion établie par

la présente loi dans la représentation des provinces reste intacte. » Aux termes de ces articles, la représentation dépend non de la population canadienne telle que répartie sur l'ensemble du territoire canadien, mais du poids démographique de chaque province au sein de la fédération lequel détermine le nombre de membres à la Chambre des communes auquel a droit chacune des entités provinciales.

Une autre composante d'importance de la Constitution en regard de la représentation au Canada est la Charte des droits et libertés. La Charte comporte deux types de dispositions relatives à la représentation : les articles qui établissent certaines libertés essentielles préalables à la représentation et ceux qui abordent sciemment les droits démocratiques. S'agissant de la première catégorie, l'article 2 de la Charte garantit la liberté de conscience et de religion, la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression (incluant la liberté de la presse et des autres moyens de communication), la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association. Le paragraphe 15(1) énonce le principe de l'égalité des personnes devant la loi et leur droit d'être traitées par celle-ci sans discrimination alors que le paragraphe 15(2) dispose de la compatibilité de ce principe de l'égalité des personnes devant la loi et la mise en vigueur de mesures d'action positive. L'article 28 stipule que les droits et libertés énoncés dans la Charte s'appliquent également aux femmes et aux hommes. Par ailleurs, les articles 3, 4 et 5 de la Charte traitent des droits démocratiques : l'article 3 garantit les droits de vote et d'éligibilité aux élections législatives provinciales et fédérales, l'article 4 fixe le mandat maximal et l'article 5 les séances annuelles des assemblées législatives et de la Chambre des communes. En vertu de l'article 1 de la Charte, les droits et les libertés qui y sont énoncés ne peuvent être restreints que dans des limites raisonnables et qui peuvent se justifier dans une société libre et démocratique.

Bien que les articles 1 à 5 de la Charte évoquent la représentation, aucun ne l'interpelle directement. En effet, nul article ne garantit un droit à la représentation, c'est-à-dire ne dispose de la composition des assemblées législatives et de la Chambre des communes à la suite des élections (par exemple de la répartition des sièges entre les femmes et les hommes comme cela se faisait jusqu'à tout récemment au Bangladesh). Au chapitre de la représentation, la Charte établit ainsi une égalité de conditions entre les Canadiennes et les Canadiens (toutes et tous peuvent voter et se présenter aux élections législatives provinciales et fédérales), mais non une égalité de résultats.

3.2 Les lois ordinaires du parlement

Pour l'essentiel, deux lois ordinaires du parlement encadrent la représentation : la *Loi électorale du Canada* et la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*².

La *Loi électorale du Canada* aborde les processus électoraux sur la scène fédérale depuis une perspective holistique. Bien que de facture générale, la *Loi électorale du Canada* est extrêmement détaillée. Paradoxalement, dans la mesure où le Canada privilégie une représentation territoriale où le nombre des députés à la Chambre relève du poids démographique de chaque province au sein de l'ensemble fédératif, la *Loi électorale du Canada* n'offre qu'un terrain accessoire pour comprendre la représentation. Néanmoins, bien qu'accessoire ce terrain est important, puisque la *Loi électorale du Canada* fixe les règles et les pratiques en vertu desquelles le peuple transfère sa souveraineté à quelques-uns et accepte

² D'autres dispositions législatives pourraient ici être ajoutées, notamment la *Loi référendaire* ou encore le Règlement de la Chambre des communes du Canada (qui encadre le comportement des parlementaires en Chambre et donc un volet de leurs activités de représentation). Mais parce qu'elles entretiennent un rapport secondaire et indirect à une représentation d'abord posée en termes géographiques, elles ne seront pas examinées, ce qui par ailleurs ne saurait être interprété comme un déni de leur pertinence.

comme légitimes les résultats de la compétition électorale et l'autorité d'État ainsi constituée : qui peut voter et se présenter? À quelles conditions et selon quelle procédure? Quel est le rôle des partis politiques? Comment procède la campagne électorale? Qui gagne et à quelles conditions?, etc. Pour terminer sur la *Loi électorale du Canada*, disons qu'elle institue un intervenant très important au chapitre de la représentation, soit le Directeur général des élections. Acteur neutre et non partisan, le Directeur général des élections voit, entre autres fonctions significatives à la représentation, à l'enregistrement des partis politiques, il surveille le rôle de l'argent en politique fédérale canadienne, s'assure que le système électoral soit accessible à tous les Canadiens et toutes les Canadiennes et soutient les commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* (1985, telle que modifiée) se situe plus directement au cœur de la conception dominante de la représentation au Canada : de son application relève le nombre des députés à la Chambre des communes dont dispose chaque province en fonction de son poids démographique au sein de la fédération. Elle prévoit la mise sur pied de commissions de délimitation des circonscriptions électorales dont le rôle est de revoir le découpage du territoire canadien en circonscriptions électorales. Les dix commissions (il y en a une par province) sont pleinement indépendantes du gouvernement et des partis politiques.

Aux termes du paragraphe 3(2) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, les commissions établissent les modifications à apporter à la carte électorale de leur province sur la base des données démographiques issues du recensement décennal, puis elles formulent leurs recommandations au Directeur général des élections. Deux outils, l'un mathématique (le quotient électoral) l'autre qualitatif (la notion de « communauté d'intérêts »),

guident le travail des commissaires. Suite à quoi, le Directeur général des élections doit rédiger un projet de décret de représentation électorale établissant, entre autres, le nombre des députés fédéraux par province. La plus récente révision de la carte électorale a fait passer le nombre des sièges à la Chambre des communes de 301 à 308, la Colombie-Britannique gagnant trois députés, l'Alberta et l'Ontario deux chacun.

En somme, si la *Loi électorale du Canada* définit les règles et les pratiques en vertu desquelles le peuple sélectionne les élites parlementaires et leur confie son autorité souveraine, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* inscrit résolument la représentation en politique fédérale canadienne dans une perspective territoriale : le lieu de résidence justifie la représentation, une lecture fortifiée par la notion de « communauté d'intérêts » qui guide les commissaires dans leur travail de redéfinition des circonscriptions électorales. En outre, à la Chambre des communes chaque parcelle du territoire canadien dispose d'un poids égal, un trait de la représentation que les tribunaux ont dû interpréter.

3.3 La jurisprudence

L'adoption, en 1982, de la Charte des droits et libertés a signifié une véritable révolution pour la gouverne politique au Canada : elle a marqué, entre autres, l'avènement du « gouvernement par les juges » (Chevrier 2000). Cette notion traduit le fait que les tribunaux ont été de plus en plus invités à se prononcer sur la conformité des lois ordinaires du parlement avec la Constitution— notamment la Charte. En conséquence de quoi, celle-ci a généré une riche jurisprudence, dont a aussi bénéficié la représentation.

Pour l'essentiel, la jurisprudence en matière de représentation au Canada concerne quatre thématiques, soit les limites des circonscriptions électorales, les droits politiques tels que

reconnus par la Charte, l'exercice de la liberté d'expression en campagne électorale, enfin les droits des petits partis politiques. Les principales décisions rendues par les tribunaux pour chacune de ces thématiques seront maintenant brièvement présentées.

Les limites des circonscriptions électorales

Les contestations judiciaires relatives aux limites des circonscriptions électorales ont, pour l'essentiel, questionné la constitutionnalité du découpage électoral en regard de l'article 3 de la Charte : le découpage électoral respecte-t-il l'égalité des Canadiennes et Canadiens face au droit de vote? L'article 3 de la Charte reconnaît à chaque Canadien et à chaque Canadienne le droit de voter aux élections législatives provinciales et fédérales, un droit opérationnalisé par le principe « une personne, un vote ». Or, en dépit d'un quotient électoral provincial qui vise à limiter les écarts trop importants quant au poids de l'électorat entre les circonscriptions électorales, de telles différences existent, et ce, tant à l'intérieur d'une même province qu'entre les provinces. Par exemple, toute chose étant égale par ailleurs, un vote à l'Île-du-Prince-Édouard a plus de poids qu'à Toronto pour faire élire un député ou une députée à la Chambre des communes. En dépit de cela, tous les Canadiens et toutes les Canadiennes disposent d'un droit de vote et même si les parlementaires sont élus avec un nombre inégal de voix, ultimement ils représentent une et une seule circonscription à la Chambre et y disposent d'une et d'une seule voix au moment des votes. De ce point de vue, les Canadiennes et Canadiens jouissent d'une représentation effective. Dans *Circ. électorales provinciales (Sask.)*, la Cour suprême du Canada a soutenu une telle interprétation, bien que dans l'ensemble les décisions rendues par les tribunaux sur ce terrain sont loin de faire consensus.

Les droits politiques tels que reconnus par la Charte

Pour l'essentiel, trois groupes ont interpellé les tribunaux afin qu'ils interprètent les droits politiques reconnus par la Charte : les juges, les personnes incarcérées et les personnes atteintes d'un handicap physique ou mental. En 1988, les juges obtiennent le droit de voter aux élections fédérales (la cause Muldoon). S'agissant des personnes incarcérées dans un pénitencier fédéral, leur droit de participer à la sélection et à la révocation des membres de la Chambre des communes a finalement été reconnu après une série de jugements (dont *Sauvé c. Canada*, *Belczowski c. Canada*, *Shewfelt c. Canada*, *Bryatt c. Dykema*, *Driskell c. Manitoba*). La plus récente décision relativement aux droits de vote des personnes incarcérée, rendue par la Cour suprême en octobre 2002, constitue un fort plaidoyer en faveur d'une démocratie ouverte et sensible à la pluralité sociétale :

Priver les prisonniers du droit de vote équivaut à abandonner un important moyen de leur inculquer des valeurs démocratiques et le sens des responsabilités sociales. La nouvelle théorie politique du gouvernement qui permettrait aux représentants élus de priver du droit de vote une partie de la population n'a pas sa place dans une démocratie fondée sur des principes d'inclusion, d'égalité et de participation du citoyen (*Sauvé c. Canada (Directeur général des élections) [2002] CSC 68*).

Plusieurs décisions des tribunaux ont permis d'étayer le droit de vote des personnes vivant avec une limitation fonctionnelle ou une déficience mentale. En vertu de *Conseil canadien des droits des personnes handicapées c. Canada*, les personnes atteintes d'un handicap mental peuvent exercer leur droit de voter aux élections fédérales. Par ailleurs, *Canada (Commission des droits de la personne) c. Lane* a eu pour conséquence d'obliger l'État canadien (notamment le Directeur général des élections) à garantir l'accès à un bureau de scrutin à tout électeur ou toute électrice vivant avec une limitation fonctionnelle afin de se prononcer lors des rendez-vous électoraux fédéraux.

L'exercice de la liberté d'expression en campagne électorale

Les tribunaux ont été appelés à se prononcer sur trois aspects relatifs à l'exercice de la liberté d'expression (reconnue par l'article 2(b) de la Charte) en campagne électorale : les plafonds des dépenses imposés aux tiers partis, la publication des résultats d'enquêtes d'opinion publique et le temps d'antenne gratuit et payant, le tout lors des campagnes électorales fédérales. Des jugements rendus tant par la Cour suprême du Canada que des tribunaux inférieurs ont eu pour conséquence d'invalider les dispositions prises par le Législateur à l'effet de limiter les dépenses pouvant être engagées par des tiers en cours de campagnes électorales (*Somerville c. Canada*, *Libman c. Québec*, *Pacific Press c. British Columbia*, *Harper c. Canada*). En 1993, le Législateur fédéral s'est doté des dispositions interdisant la publication des résultats de sondages d'opinion publique les deux dernières journées de la campagne électorale et le jour même du scrutin. Cette législation a été invalidée en 1998, car jugée inconstitutionnelle en regard de l'article 2(b) de la Charte (*Thomson Newspapers Co. c. Canada*). Un interdit existe toujours, qui concerne le jour même de l'élection. L'inconstitutionnalité au regard de l'article 2(b) a également inspiré la Cour dans *Reform Party of Canada v. Canada*, qui a conclu que les articles de la *Loi électorale du Canada* relatifs au temps d'antenne gratuit et payant durant les campagnes électorales, et sa répartition entre les formations politiques enregistrées, heurtaient le droit à la liberté d'expression.

Les droits des petits partis politiques

S'agissant des droits des petites formations politiques, c'est d'abord sous l'angle du régime public de financement des candidates et candidats et des campagnes électorales que l'opinion de la Cour a été sollicitée. Ainsi, dans *Barrette c. Canada*, la Cour supérieure du Québec n'a pas donné suite à l'argument de l'appelant selon lequel en limitant le remboursement des dépenses admissibles de campagnes électorales aux seuls candidats et aux seules candidates

ayant obtenu au moins 15% des votes valides exprimés, les articles 241 et 242 de la *Loi électorale du Canada* enfreignaient l'article 3 de la Charte. Enfin, en juin 2003 la Cour suprême du Canada a signifié à l'État fédéral qu'il ne pouvait réserver son régime de remboursement des dépenses d'élection aux seuls partis présentant un minimum de 50 candidats et candidates à une élection générale fédérale (*Figueroa c. Canada*).

En somme, trois grandes composantes animent la représentation sur le terrain du Droit : la Constitution, les lois ordinaires du parlement, enfin la jurisprudence. Ces composantes sont porteuses de valeurs qui témoignent des interprétations adoptées par la représentation au fil de l'histoire et de sa capacité d'adaptation aux conjonctures nouvelles.

* * *

Les dispositions législatives et la riche jurisprudence qui encadrent la représentation au Canada favorisent-elles une gouvernance démocratique qui soit sensible aux réalités qui façonnent le Canada contemporain? Toute réponse à cette question invite à quelques précisions préalables. Premièrement, la gouvernance repose sur l'idée que l'État ne dispose pas du monopole de la prise des décisions publiques; la conduire des affaires publiques est un processus qui outre l'État engage une pluralité d'acteurs de la société civile en interaction constante. Deuxièmement, à l'instar des autres communautés politiques du monde occidental, le Canada contemporain se tisse de complexités, entre autres parce que la population y est de plus en plus diversifiée (ce qui implique tout un éventail de valeurs et de comportements) et mobile, sans compter les forces de la mondialisation et l'explosion des moyens de communication.

Les dispositions législatives et la jurisprudence en matière de représentation au Canada permettent-elles de relever les défis que génère le projet de gouvernance démocratique d'une société de plus en plus complexe—en d'autres mots, permettent-elles l'expression des

diversités qui caractérisent la société canadienne? D'une part, les dispositions législatives et la jurisprudence dont est doté le Canada invitent et permettent à une pluralité d'acteurs de la société civile de participer à la conduite des affaires publiques, qu'il s'agisse des citoyennes et des citoyens (riches de la Charte) ou d'intervenantes et d'intervenants de la société civile (par exemple *Somerville c. Canada*, *Libman c. Québec* et *Harper c. Canada* consacrent le droit des tiers de participer à une campagne électorale en dépensant). D'autre part, les dispositions législatives et la jurisprudence, bien que positives, sont insuffisantes à convier à la gouverne démocratique un éventail d'acteurs réellement diversifié (par exemple les minorités et les femmes), une incapacité mise au jour par la représentation à la Chambre des communes. L'une des causes de ce que cette lecture qualifie de « déficit démocratique » résiderait dans le système électoral utilisé pour sélectionner le corps des représentants fédéraux.

Chapitre 4 : Des voix aux sièges : les modes de scrutin

La démocratie représentative repose sur l'idée de délégation : lors de moments fermement encadrés par le droit (c'est-à-dire les élections), chaque citoyen et citoyenne confie sa parcelle d'autorité à une tierce dont l'ensemble formera le corps des représentants et représentantes. Ce chapitre a pour objectif de brosser à grands traits les mécanismes permettant de traduire les votes exprimés par les citoyennes et citoyens éligibles à voter en sièges à l'assemblée législative—en d'autres mots, le mode de scrutin. Trois aspects seront abordés : certaines notions seront d'abord définies, puis les types de systèmes électoraux seront brièvement exposés, enfin le mode de scrutin utilisé au Canada sera examiné.

4.1 Quelques définitions : systèmes électoraux et modes de scrutin

La notion de « système électoral » couvre un très large éventail de significations et de manifestations : elle réfère à l'ensemble des lois et de la jurisprudence, des règles et des directives, des mécanismes et des pratiques qui encadrent le processus électoral. Le mode de scrutin est une composante plus restreinte du système électoral. Il concerne les mécanismes par lesquels les préférences électorales des citoyennes et citoyens sont traduites en sièges au parlement. Si plusieurs chemins peuvent être empruntés afin de réaliser ce passage des voix aux sièges, une question préalable s'impose : s'agit-il de privilégier des gouvernements stables (définis comme des gouvernements majoritaires dirigés par un seul parti) ou de refléter les préférences multiples et diversifiées de l'électorat? Autrement dit, un mode de scrutin est plus qu'un terrain mathématique : il témoigne des valeurs—et donc des lectures—d'une communauté politique au chapitre de la représentation.

4.2 Types de systèmes électoraux : majoritaire, proportionnel et mixte

Les modes de scrutin se partagent selon deux grandes catégories : les scrutins majoritaires et les scrutins proportionnels. Un troisième type en découle, les modes de scrutin mixte, constructions hybrides qui s'inspirent et empruntent aux scrutins majoritaires et proportionnels mais qui n'en possèdent pas moins leur identité propre (Massicotte et Blais 1999). Les uns et les autres sont porteurs de priorités différentes, parce que les uns et les autres interprètent à leur façon la représentation en pratique : les scrutins majoritaires veulent dégager des gouvernements majoritaires constitués par un seul parti et posés comme gages de stabilité, les scrutins proportionnels veulent refléter l'éventail des préférences de l'électorat, alors que les scrutins mixtes poursuivent le meilleur des deux mondes!

Les modes de scrutin majoritaires

Le scrutin majoritaire *uninominal* constitue, en quelque sorte, le modèle de base : une personne est élue par circonscription électorale et c'est celle qui obtient le plus grand nombre de votes valides exprimés en sa faveur (qu'elle ait une simple pluralité ou une majorité absolue). L'électeur ou l'électrice ne dispose que d'un seul vote et ne se rend aux urnes qu'une seule fois (scrutin à un tour). C'est le cas, entre autres, au Bangladesh, au Canada, en Grande-Bretagne et en Malaisie. Le scrutin majoritaire peut également être *plurinominal* en cela que chaque circonscription compte plusieurs représentants et représentantes. L'électrice ou l'électeur dispose alors d'autant de votes qu'il y a de sièges à combler et les personnes gagnantes sont celles qui obtiennent le plus grand nombre de voix exprimées en leur faveur dans la

circonscription³. Cette formule est utilisée aux Bermudes, à l'Île Maurice et au Laos, notamment.

Tout en conservant un scrutin majoritaire, d'autres pays exigent une majorité absolue (au moins 50% plus un) des votes valides exprimés dans une circonscription pour qu'une candidate ou un candidat soit déclaré gagnant. Au moins deux formules s'offrent alors. La première prévoit de convier l'électorat à un *second rendez-vous électoral* (dit scrutin de ballottage), et alors deux variantes se dégagent : ou bien seuls les deux candidats ou candidates qui, au premier tour, ont obtenu le plus de voix s'affrontent, la personne gagnante étant celle qui obtient la majorité absolue des votes valides exprimés (*run-off elections*; c'est la démarche empruntée pour les élections présidentielles en France); ou bien quelques candidats et candidates se rencontrent de nouveau, la personne victorieuse étant celle qui récolte le plus de voix (sans qu'il s'agisse nécessairement d'une majorité absolue; cette démarche est utilisée pour les législatives en France). La deuxième formule à majorité absolue, le *vote alternatif* (ou *vote préférentiel*), invite l'électeur ou l'électrice à classer les candidats et candidates par ordre de préférence. Au dépouillement des votes, si aucun candidat ou aucune candidate n'obtient une majorité absolue des votes valides exprimés, les secondes préférences de la candidate ou du candidat le moins populaire sont redistribuées entre les autres candidats et candidates, et ce, jusqu'à ce que l'un d'eux atteigne une majorité absolue. L'élection des membres de la Chambre de représentants en Australie procède de cette façon.

³ Une variante est le vote unique non transférable où, dans une circonscription plurinomiale, chaque électeur ou électrice ne dispose que d'une seule voix, les personnes élues étant simplement les candidats et candidates qui cumulent le plus de votes valides exprimés en leur faveur. Il a été utilisé pour l'élection des membres de la Chambre basse du Japon de 1948 à 1993 et a toujours cours en Jordanie, au Vanuatu et en partie à Taiwan.

Les modes de scrutin proportionnels

Le scrutin proportionnel repose sur la recherche d'un équilibre entre les votes valides exprimés par l'électorat pour une formation politique et les sièges qui lui sont attribués à l'assemblée législative. Essentiellement, deux voies s'offrent afin de traduire en sièges à l'assemblée législative le soutien dont bénéficie une formation politique auprès de l'électorat : la proportionnelle intégrale (ou pure) et la proportionnelle approchée. Selon la première formule, il n'y a qu'une seule circonscription électorale, soit le pays en son entier, générant ainsi une très grande proportionnalité entre les voix et les sièges. La répartition de ceux-ci entre les partis politiques répond à l'appui électoral que chacun a pu dégager sur l'ensemble du territoire ou au niveau national. Le Danemark, Israël, la Namibie et les Pays-Bas, entre autres, empruntent cette démarche. La proportionnelle approchée découpe plutôt le territoire en plusieurs unités significatives (il peut s'agir de districts électoraux comme en Écosse qui utilise la carte électorale européenne ou encore d'États comme en Australie), la représentation de chacune relevant de plusieurs parlementaires. La proportionnalité entre les voix et les sièges est moins étroite sous ce scénario que sous la proportionnelle intégrale, et ce, simplement parce que par définition les petits nombres offrent moins d'espace de flexibilité que les grands ensembles.

Qu'il s'agisse du mode de scrutin majoritaire ou proportionnel, le nombre de votes valides obtenus (en faveur d'une personne candidate ou d'un parti) est la matière brute qui permet d'allouer les sièges à l'assemblée législative. Le mode de scrutin majoritaire est très rigoureux à cet égard : pour siéger à l'assemblée législative, une personne doit obtenir sinon une majorité absolue au moins une majorité relative des votes valides exprimés dans sa circonscription. Près de la moitié (49,2%) des députées et députés qui siègent à la Chambre des communes suite à l'élection de 2000 ont été élus avec au moins 50% des votes valides exprimés dans leur circonscription, cette proportion grimpant à 92% si le seuil considéré est 40%. Par contraste, à

Taiwan, un candidat ou une candidate brigant les suffrages dans un district électoral comptant au moins 10 sièges peut être élu avec aussi peu que 10% des votes valides exprimés. De ce point de vue, les parlementaires canadiens disposent d'une légitimité que bien des représentantes et représentants élus à la proportionnelle ont raison de leur envier.

Sous le mode de scrutin proportionnel, l'attribution des sièges à l'assemblée procède selon deux modèles généraux : le vote unique transférable (aussi appelé le système d'Hare) et le système de listes. Servant pour des circonscriptions plurinominales, le vote unique transférable consiste pour l'électeur ou l'électrice à classer l'ensemble ou certains des candidats et candidates dont les noms apparaissent sur le bulletin de vote selon un ordre décroissant de préférence. Un quotient électoral est établi⁴ qui fixe le nombre de votes valides exprimés que doit obtenir chaque candidat et candidate pour hériter d'un siège à l'assemblée. Le décompte des bulletins considère d'abord les voix de premier choix confiées aux candidats et candidates et les personnes qui atteignent ainsi le quota sont déclarées élues. Leurs voix excédentaires sont redistribuées en fonction des choix alternatifs (2^e, 3^e, 4^e choix, etc.) entre les candidates et candidats restants qui, au fur et à mesure qu'ils rejoignent aussi le quota, sont déclarés élus. L'Australie (pour le Sénat), l'Irlande et Malte sont des pays qui utilisent cette formule électorale.

L'autre méthode, celle des listes, est plus largement répandue dans l'univers de la représentation proportionnelle. Le pays est ou bien désigné comme une seule circonscription ou bien divisé en plusieurs circonscriptions plurinominales. *Grosso modo*, le jour du scrutin l'électeur ou l'électrice choisit, au moyen de son bulletin de vote, l'une des listes dressées par chaque formation politique en compétition. Les listes peuvent être ouvertes ou fermées, c'est-à-

⁴ Soit $[Q=V/(S+1)+1]$ où « V » représente le nombre de votes valides exprimés et « S » le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription.

dire permettre ou non à l'électeur ou l'électrice d'en modifier l'ordre des noms fixé par les partis⁵. Les sièges sont attribués aux partis selon divers procédés (essentiellement la plus forte moyenne ou les plus forts restes⁶), puis aux candidats et candidates selon l'ordre d'inscription sur la liste. Afin d'éviter la multiplication des partis représentés au parlement, le plus souvent l'attribution de sièges à une formation politique est assujettie à l'obtention d'une proportion minimale des votes valides exprimés (par exemple 5% du vote au plan national en Allemagne). Les pays nordiques (comme l'Islande) et l'Afrique du sud recourent aux scrutins de listes.

Les modes de scrutin mixtes

Outre les scrutins majoritaire et proportionnel, une troisième variété a plus récemment gagné en popularité sur le marché électoral : les scrutins mixtes. L'Allemagne, la Bolivie, l'Italie, le Japon, la Macédoine, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Russie, l'Ukraine, le Venezuela comptent parmi les pays dotés d'un scrutin mixte. Essentiellement, cette formule électorale hybride poursuit deux idéaux : des gouvernements qui tendent vers la stabilité (donc majoritaires), et des assemblées qui reflètent au mieux l'éventail des préférences électorales de la population. Le type-idéal du scrutin mixte se dessine ainsi : la moitié des sièges de l'assemblée législative est allouée au scrutin majoritaire (c'est-à-dire une représentante ou un représentant par circonscription élu à la simple pluralité des votes valides exprimés) et l'autre moitié au scrutin proportionnel (de listes, bien sûr à membres multiples). L'électrice ou l'électeur dispose de deux

⁵ Un cas extrême est sans doute celui de la Suisse, où l'ordre des candidats et candidates sur la liste relève non du parti mais de l'électorat. Celui-ci peut modifier la liste que lui soumet chaque parti de plusieurs façons : en y inscrivant plus d'une fois le nom d'un candidat ou d'une candidate, en biffant certains noms, voire en ajoutant à la liste d'un parti les noms de candidats et candidates d'autres partis (c'est le panachage au demeurant recommandé par le Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques au Québec)!

⁶ Au chapitre du procédé de la plus forte moyenne il y a, entre autres, la méthode d'Hondt (les votes de chaque parti sont divisés par 1, 2, 3, 4, etc., les sièges étant attribués aux partis dans l'ordre décroissant des quotients), la méthode de Sainte-Laguë (1, 3, 5, 7, etc.) et de Sainte-Laguë modifiée (1.4, 3, 5, 7, etc.). Pour ce qui est du procédé des plus forts restes il y a, entre autres, le quotient de Hare ($Q=V/S$), de Hagenbach-Bischoff ($Q=V/(S+1)$), de Droop ($Q=V/(S+1)+1$) et d'Imperiali ($Q=V/(S+2)$).

votes, l'un pour le volet majoritaire l'autre pour le volet proportionnel, afin d'élire des représentants et représentantes qui siégeront à une assemblée unique. Il s'agit toutefois là d'un profil général, puisque les « ingénieurs électoraux » disposent d'un large éventail de principes et de procédures pour donner libre cours à leur art.

Ainsi, s'agissant du scrutin majoritaire, le plus souvent la candidate ou le candidat qui obtient la simple pluralité des votes valides exprimés dans sa circonscription est déclaré élu, et ce, avec un seul tour. C'est le cas du Mexique, de la Nouvelle-Zélande ou de la Thaïlande par exemple. Toutefois, il arrive que les exigences soient plus élevées et que l'élection passe par un second tour où sera élue la personne qui obtient la majorité absolue (*run-off* comme en Géorgie) ou une pluralité (comme en Hongrie). Si, le plus souvent, le volet proportionnel est de listes (habituellement fermées), il arrive qu'il n'y ait pas de listes et que les sièges soient attribués par les partis à leurs « meilleurs » candidats défaits (ou « meilleures » candidates défaites) au scrutin majoritaire. La liste peut être nationale (comme en Nouvelle-Zélande) ou par districts électoraux (comme au Venezuela). Par ailleurs, si les scrutins mixtes interpellent les principes majoritaire et proportionnel pour élire les membres de l'assemblée législative, l'attribution des sièges peut ou non tenir compte de l'interaction de ces principes. Un scrutin mixte est dit complémentaire (ou compensatoire ou de superposition) lorsque la répartition des sièges à un palier (le plus souvent proportionnel) dépend des gains réalisés par les partis à l'autre palier (le plus souvent majoritaire). C'est le cas de l'Allemagne, de la Bolivie, de la Nouvelle-Zélande et du Venezuela. Un scrutin mixte où la répartition des sièges à l'un et l'autre paliers procède de manière indépendante est dit parallèle. C'est le cas en Arménie, au Japon, en Macédoine, en Russie ou en Ukraine par exemple. L'une ou l'autre formule ne donne pas la même répartition des sièges à l'assemblée, comme l'illustre l'exemple fictif présenté à l'Annexe : la formule complémentaire privilégie le principe proportionnel alors que la formule parallèle le principe

majoritaire. Habituellement, un parti doit recueillir une proportion minimale des votes valides exprimés pour participer au partage du butin à la proportionnelle, ce seuil étant le plus souvent fixé à 5% au plan national. S'il est de 10% pour les 23 sièges à la représentation proportionnelle aux Îles Seychelles, il n'est que de 2% au Mexique et aux Philippines alors que le Japon et le Venezuela ne posent pas une telle exigence. Qui plus est, nonobstant l'importance du soutien électoral qu'il glane au niveau national, il suffit à un parti de faire élire au scrutin majoritaire un seul candidat ou une seule candidate en Nouvelle-Zélande et trois candidates ou candidats en Allemagne pour avoir droit de participer à l'attribution des sièges à la proportionnelle.

En somme, il existe toute une panoplie de mécanismes permettant au peuple de sélectionner leurs élites parlementaires, un éventail qui, pour l'essentiel, se résume à trois principales avenues : les scrutins majoritaires, proportionnels et mixtes. Le Canada a emprunté la première voie.

4.3 Le mode de scrutin du Canada : quelques-unes de ses portées et de ses limites

Depuis plus de deux siècles, les Canadiennes et Canadiens s'en remettent au scrutin majoritaire pour désigner les personnes qui les représenteront à la Chambre basse du Parlement. De manière générale, le mode de scrutin utilisé aux élections fédérales canadiennes est du type majoritaire, uninominal, à un tour. Il est majoritaire, en cela que la candidate ou le candidat déclaré élu à la suite d'une élection générale ou partielle est celui qui détient le plus grand nombre de votes valides exprimés en sa faveur par l'électorat de sa circonscription. Il est uninominal, c'est-à-dire qu'une seule personne est déclarée élue par circonscription et, conséquemment, qu'elle seule a la légitimité de la représenter à la Chambre des communes. Enfin, le mode de scrutin canadien ne comporte qu'un seul tour, l'électorat n'étant convié à se présenter aux urnes qu'une seule fois pour désigner les membres d'un parlement.

Tout mode de scrutin comporte ses forces et ses faiblesses. Le mode de scrutin majoritaire, uninominal, à un tour, n'échappe pas à cette règle, comme en font foi les arguments de celles et ceux qui en promeuvent l'usage et, en réponse, les critiques du camp adverse. Les premiers font ainsi valoir que le *first-past-the-post system* est facile à comprendre pour l'électorat non seulement parce qu'il est ancré dans la mémoire électorale de tout un chacun, mais aussi en raison de sa *simplicité* : chaque personne détient un vote qu'elle confie, en marquant son bulletin, à une candidate ou un candidat clairement identifié à une formation politique qui, s'il gagne, ira à Ottawa représenter la circonscription. Cette simplicité peut favoriser la participation au scrutin de certaines catégories d'électeurs et d'électrices comme les personnes âgées, ce qui n'est pas négligeable dans une société vieillissante. À cet argument de simplicité, celles et ceux qui rêvent d'un nouveau mode de scrutin au Canada répondent que la proportionnelle n'est pas obligatoirement synonyme de complexité (le vote unique transférable n'est pas particulièrement compliqué à comprendre) et qu'une vaste campagne d'information publique doit accompagner l'adoption de tout nouveau contrat électoral afin qu'il devienne intelligible à la population.

Un second élément à l'appui du scrutin majoritaire utilisé au Canada veut qu'il soit facile à opérationnaliser : la personne déclarée élue est celle qui obtient le plus de votes valides exprimés en sa faveur par l'électorat d'une circonscription électorale donnée, donc à la suite d'un simple décompte et d'une addition des bulletins de vote. Cette opérationnalisation aisée du processus de dépouillement du scrutin constituait certainement un atout de taille dans une société « pré-informatique », mais aujourd'hui cet argument n'est plus très convaincant. Dans la même veine, d'aucuns font valoir que le scrutin à la canadienne permet de connaître rapidement le verdict du peuple. En effet, le dépouillement du scrutin se résumant à dénombrer les votes à l'appui de l'un et l'autre candidats, les électeurs et électrices d'une circonscription savent à

l'intérieur de quelques heures qui ira les représenter à Ottawa. En outre, les résultats s'accumulant au fil des circonscriptions, très tôt lors de la « soirée des élections » est connu qui sera le nouveau locataire à Sussex Drive. Cette possibilité de connaître rapidement qui sera le Premier ministre contraste avec les pays qui utilisent les scrutins proportionnel et mixte où, selon les résultats produits par les élections, des négociations parfois fort longues et complexes s'engagent entre les partis pour la formation du gouvernement.

Celles et ceux qui plaident en faveur du mode de scrutin canadien font miroiter qu'il limite la représentation à la Chambre de petites formations politiques (que d'aucuns associent à des idées extrémistes) et qu'il favorise les grands partis, contribuant ainsi à l'émergence de gouvernements stables. À cela, les réformateurs électoraux arguent que le mode de scrutin canadien ne donne pas voix aux minorités et qu'il implique la perte de votes effectifs (du moins davantage que sous les scrutins proportionnels et mixtes; entrevues réalisées avec Jean-Pierre Charbonneau le 26 mai 2003, Jean-Félix Chénier le 28 mai 2003 et Julian West le 27 mai 2003). Le Canada est une fédération et, par définition, le fédéralisme aménage des espaces de représentation pour les minorités, que ce soit au moyen du partage des compétences entre les gouvernements, du fédéralisme exécutif ou en multipliant les points d'accès aux décideurs politiques et administratifs. En cela, le gouvernement canadien, à l'instar des gouvernements de coalition qui émergent souvent des modes de scrutin proportionnels et mixtes, se voit aussi dans l'obligation de négocier avec les autres acteurs de la gouverne politique. En outre, la question de la diversité étant sujette à interprétation, il peut être avancé que la Chambre des communes affiche déjà une certaine diversité (entrevue réalisée avec Jean-Pierre Kingsley le 27 mai 2003). L'argument selon lequel le système majoritaire implique que des « votes soient perdus » invite à beaucoup de nuances. *Primo*, la démocratie implique de voter non de gagner. *Secundo*, voter même pour une candidate ou un candidat perdant permet de dégager un gagnant, ce qui est la

finalité de l'élection. Il est possible que ce ne soit pas la personne souhaitée, mais le prochain rendez-vous électoral offrira la possibilité de changer la situation. *Tertio*, une personne peut voter pour une candidate ou un candidat malheureux au niveau local mais dont le parti forme le gouvernement ou est représenté en Chambre. Vouloir absolument « son » député ou « sa » députée dans « sa » circonscription relève du localisme.

Parallèlement, les personnes qui soutiennent le contrat électoral actuellement en vigueur au Canada soulignent que la formation du gouvernement ne relève pas de négociations obscures derrière des portes closes, mais qu'au moment de voter l'électorat sait clairement qui accédera au poste de Premier ministre advenant la victoire de tel ou tel parti. Au demeurant, l'imputabilité de la classe gouvernante en serait fortifiée. Les scrutins proportionnels et mixtes offrent moins d'assurance à cet égard, certes, mais ils ne sont pas non plus pures surprises : selon les résultats de l'élection, le peuple a une assez bonne idée de qui peut accéder à la tête de l'exécutif, quoique la distribution des rôles gouvernementaux génère peut-être plus d'incertitude. À cet effet, l'un des arguments de celles et ceux qui plaident en faveur de la représentation proportionnelle concerne l'écart restreint qu'il engendre, de manière générale, entre la répartition des préférences du peuple et la répartition des sièges à l'assemblée. Or, la proportionnelle ne garantit en rien que l'attribution des rôles au gouvernement reflétera la répartition des préférences du peuple (Aucoin et Smith 1997).

Enfin, un des traits les plus précieux du scrutin majoritaire canadien, font valoir ses adeptes, est de favoriser un lien de proximité entre la députée ou le député et son électorat. En théorie cela est vrai puisque l'électorat d'une circonscription sait qui interpellier en cas de besoin : il n'y a pas dix représentants et représentantes mais une seule personne. En pratique, toutefois, Milner

(1994) croit que ce lien est exagéré, une hypothèse encouragée par le fait que bien des gens ne connaissent même pas le nom de la personne qui les représente.

En somme, un mode de scrutin est un outil permettant de traduire les préférences de l'électorat à l'assemblée législative. Ce passage des votes aux sièges témoigne de valeurs que privilégie une société (par exemple refléter la diversité sociétale). Il existe deux grands types de modes de scrutin, soit les scrutins majoritaires et les scrutins proportionnels, desquels découle un troisième type, les scrutins mixtes. Le Canada possède un scrutin majoritaire, uninominal (SMU), un héritage du royaume de la Reine Victoria.

* * *

Le mode de scrutin majoritaire, uninominal, à un tour permet-il de représenter la diversité de la population canadienne? La réponse à cette question génère une série de questionnements que cette section n'a nullement la prétention d'épuiser. Ces questionnements sont nombreux, car représenter c'est interpréter. Ainsi, quelles lectures peuvent être faites du Canada contemporain et, notamment, de sa population? Celle-ci est probablement plus diversifiée qu'au moment de jeter les bases du pacte fédératif ou, à tout le moins, le multiple qui la tisse trouve peut-être plus de yeux aujourd'hui qu'hier pour le voir, le reconnaître et l'accepter. Plus fondamentalement, quelle(s) diversité(s) de la population canadienne le mode de scrutin devrait-il refléter dans l'arène parlementaire : le genre (femme/homme), l'âge, le fait d'être Autochtones ou de ne pas l'être et alors d'être d'origine britannique ou française ou autres, l'orientation et l'identité sexuelles (le fait d'être lesbiennes ou gays, hétérosexuels, transsexuels, travestis), le fait de vivre avec un handicap ou non, la région de résidence, la langue (maternelle, d'usage), etc.? Ces diversité(s) ne sont-elles que descriptives ou passent-elles aussi par des expériences comme la pauvreté, la violence, etc.? La représentation doit-elle privilégier les traits à même de générer des discriminations sociales et, le cas échéant, que faire des traits supposés ne pas

donner lieu à de tels traitements moins enviables? Bref, en vertu de quelles valeurs une donnée associée à l'expression de la diversité de la population canadienne se qualifie-t-elle au concours très compétitif de la représentation? La question des valeurs sera reprise dans le prochain chapitre, mais il est raisonnable de suggérer qu'une donnée associée à l'expression de la diversité devient significative au chapitre de la représentation lorsqu'elle constitue le terrain de rapports de force qui engendrent des conséquences négatives pour certaines citoyennes et certains citoyens. C'est le cas, par exemple, pour les femmes, les personnes vivant avec un handicap ou les plus démunis, mais non pour les personnes qui écrivent de la main gauche, celles qui portent une prothèse dentaire ou celles dont la couleur de la voiture est jaune! Tous les traits, toutes les expériences ne méritent pas représentation, à moins qu'ils ne se traduisent par des effets indésirables limitant la pleine jouissance de la citoyenneté.

Outre les défis théoriques engendrés par la question des valeurs sous-tendant un modèle de représentation, d'autres défis se posent sur le terrain de l'empirie : la représentation à la Chambre des communes ne pouvant faire l'économie de considérations mathématiques, comment opérationnaliser le passage entre un matériel qualitatif (c'est-à-dire la diversité de la population canadienne en termes de traits, d'expériences ou autres) et l'attribution de sièges? Et que faire des représentants et représentantes qui cumulent plusieurs données associées à la diversité de la population canadienne, comme une députée, Autochtone et vivant avec un handicap? En posant la représentation à l'aune du critère de la diversité de la population canadienne, ces questionnements ébranlent le modèle du Citoyen universel : l'homme, blanc, dans la force de l'âge, hétérosexuel, en pleine capacité de ses moyens, etc. De l'affadissement du Citoyen universel émerge et s'exprime son contraire : une représentation sensible à la diversité.

Pour revenir à la question de départ—le mode de scrutin majoritaire, uninominal, à un tour permet-il de représenter la diversité de la population canadienne?—*stricto sensus*, le mode de scrutin utilisé au Canada ne favorise guère une représentation qui soit sensible à la diversité de la population. Est-ce là l'objectif? Le cas échéant, il faut alors probablement envisager l'adoption d'un autre mode de scrutin. Mais cette opération ne pourra aller de l'avant sans une réflexion collective de fond quant aux valeurs que doit privilégier et exprimer la représentation politique au Canada. D'un point de vue philosophique, il n'y a pas de mode de scrutin qui, dans son essence, soit bon ou mauvais. Il existe plutôt une panoplie de mécanismes électoraux au service des valeurs qu'une communauté politique privilégie et qu'elle veut voir se refléter dans le spectacle de sa représentation. D'autres peuples se sont récemment prêtés à cet exercice, dont le Canada pourrait tirer quelques enseignements.

Chapitre 5 : Des modèles électoraux alternatifs pour le Canada

Pour d'aucuns, le système électoral utilisé au Canada ne sert pas adéquatement la gouverne démocratique : entre autres problèmes, il trahirait la représentation en traduisant inadéquatement la volonté du peuple en sièges au parlement, « manufacturant », pour ainsi dire, le plus souvent des gouvernements majoritaires⁷; il favoriserait les clivages régionaux (Cairns 1968); il encouragerait les oppositions parmi les acteurs politiques et entre les partis, exerçant ainsi une pression à la paupérisation des débats publics (Derriennic 1997); il donnerait lieu tantôt à des gouvernements trop faibles tantôt trop forts (Weaver 2001), voir même à une forme de monarchie élue (entrevue réalisée avec Jean-Pierre Charbonneau le 26 mai 2003). D'où l'impératif d'adopter un nouveau contrat électoral. Ce chapitre a pour objectif de brosser à grands traits quelques-unes des voies électorales alternatives que pourrait emprunter le Canada en vue de réformer son mode de scrutin. Quatre volets le composent : le rôle des valeurs dans le choix d'un modèle électoral, un bref historique des modes de scrutin expérimentés au Canada, quelques scénarios alternatifs au scrutin majoritaire uninominal (SMU), enfin un regard sur deux communautés politiques étrangères (l'Écosse et la Nouvelle-Zélande) qui, récemment, ont fait l'expérience d'un nouveau mode de scrutin.

5.1 Choisir un mode de scrutin : des valeurs en compétition

Un mode de scrutin peut être considéré comme un moyen permettant d'atteindre une fin, laquelle correspond à des valeurs. Par exemple, l'harmonie entre les ethnies a constitué une valeur prioritaire à la réforme constitutionnelle et institutionnelle aux Îles Fidji (Barker *et al.*

⁷ Des 19 élections fédérales entre 1940 et 2000, cinq seulement ont porté au pouvoir un parti fort d'une majorité des votes valides exprimés par l'électorat au niveau national, les autres gouvernements « majoritaires » reposant sur une simple pluralité des votes à l'échelle du pays.

2001). Dans son rapport *Towards a Better Democracy*, la Commission royale sur le système électoral [de la Nouvelle-Zélande] a retenu dix critères pour évaluer les systèmes électoraux : l'équilibre entre la proportion des votes valides obtenus par un parti politique et la proportion des sièges dont il hérite à la Chambre des représentants; la représentation effective des minorités et autres groupes d'intérêts spéciaux (dont le genre et l'ethnicité); la représentation effective des Maoris; l'intégration politique (le respect de la diversité des opinions et des intérêts des divers groupes, et ce, dans l'esprit du bien commun de la communauté); la représentation effective de la population par l'établissement de liens entre la personne qui représente et celles qui sont représentées et l'imputabilité de celle-là envers celles-ci; la participation électorale réelle de l'électorat (que ce dernier comprenne les mécanismes électoraux, qu'il soit capable de démettre un gouvernement qui n'a plus sa confiance et que chaque électrice et électeur dispose d'une égale capacité, via son vote, d'influencer les résultats électoraux); un gouvernement efficace (le gouvernement doit avoir la capacité d'agir avec autorité et il doit y avoir une certaine continuité et stabilité au gouvernement et entre les gouvernements); un parlement efficace (dans l'esprit d'une revalorisation du rôle des parlementaires); des partis politiques qui remplissent pleinement leur rôle en démocratie; enfin, que la population perçoive comme légitime le nouvel arrangement électoral (NZ Royal Commission 1986 : 11-12). Pour le P^r Richard Mulgan, commissaire à la Commission royale sur le système électoral de la Nouvelle-Zélande, une valeur fondamentale chapeaute ces dix critères : celle de la justice et de l'équité (*fairness*; entrevue réalisée le 12 avril 2003).

Certaines réflexions ont également été faites en ce sens au Canada, que ce soit par des structures d'État ou des universitaires. La Commission Lortie a fait reposer son évaluation du système électoral canadien sur six critères : garantir l'exercice du droit de vote, faciliter l'accession à la députation, assurer l'égalité et l'efficacité du vote, affermir la primauté des partis

dans le système politique canadien, assurer le caractère juste et équitable du processus électoral, enfin renforcer la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral (Commission Lortie 1991 : 7-19). Dans son rapport déposé en mars 2003, le Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques considère qu'un nouveau mode de scrutin au Québec doit reposer sur quatre principes, des principes qu'entérine pleinement le Mouvement pour une démocratie nouvelle (entrevue réalisée avec Jean-Félix Chénier le 28 mai 2003) : « Refléter obligatoirement et le plus fidèlement possible la volonté populaire; Viser une représentation égale entre les femmes et les hommes; Incarner la diversité québécoise et permettre le pluralisme politique; Refléter l'importance des régions dans la réalité québécoise. » (Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques 2003 : 75) L'idée d'une égale représentation entre les sexes montre l'importance pour les femmes de se mobiliser dans le cadre de la réforme du mode de scrutin (entrevue réalisée avec Martine Blanc le 26 mai 2003). Ces principes font en partie écho aux objectifs d'une réforme électorale et parlementaire énoncés par Robert Burns en avril 1979, alors qu'il était ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire au Québec : réduire les distorsions votes-sièges, contribuer à garantir la stabilité gouvernementale, assurer la représentation des régions, adopter une démarche démocratique pour l'établissement des listes de candidates et candidats (Burns 1979 : 37). Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de rappeler que la Commission d'établissement du Nunavut avait proposé une représentation binominale (notamment paritaire femmes/hommes) pour l'assemblée législative du nouveau territoire, une proposition rejetée par la population (Young 1997). L'idéal de représentation paritaire entre les femmes et les hommes a aussi timidement marqué les négociations constitutionnelles de Charlottetown (Dobrowolsky 2000 : 146-150).

Des universitaires se sont également prêtés au jeu de suggérer des valeurs qui pourraient inspirer une réforme du mode de scrutin au Canada. Par exemple, Blais (1999) propose sept

critères afin d'évaluer, d'un point de vue normatif, le choix d'un système électoral : l'obligation de rendre des comptes, la représentation « par le reflet », l'équité ou l'absence de préjudice systématique envers des groupes ou des intérêts, l'égalité des votes (ou leur poids égal⁸), des gouvernements efficaces et capables d'accommodation, des partis ainsi que des représentantes et représentants relativement forts, enfin un vote simple et sincère. Pour Weaver (1997), huit critères devraient être pris en considération lorsqu'il s'agit d'évaluer un mode de scrutin pour le Canada, soit qu'il : a) puisse dégager des gouvernements majoritaires à parti unique; b) permette une équation plus juste entre les votes et les sièges; c) réduise les chances que le parti qui a obtenu le plus de votes valides exprimés ne soit pas aussi celui qui décroche le plus de sièges à l'assemblée; d) limite les possibilités que le parti qui forme le gouvernement n'ait pas ou peu de députées et députés dans certaines régions du pays; e) réduise l'avantage qu'offre le système majoritaire aux partis politiques géographiquement concentrés; f) limite la mainmise dont jouissent des députées et députés issus d'une région sur le caucus du parti gouvernemental; g) accroisse le rôle de l'opposition officielle afin qu'elle devienne plus efficace; enfin, h) contribue à augmenter la présence des femmes et des minorités visibles au parlement. Bref, choisir un mode de scrutin c'est faire un choix entre des valeurs en compétition sur le marché démocratique. Au Canada, une valeur qui s'impose à plusieurs acteurs est celle du respect de la volonté du peuple souverain (la traduction votes-sièges), quoique d'autres valeurs affirment aussi leur importance, notamment la représentation des régions et l'équité de représentation entre les femmes et les hommes. Jusqu'à maintenant, toutefois, ces valeurs ont très peu trouvé à s'exprimer dans l'espace électoral canadien, du moins par le moyen d'un mode de scrutin autre que le SMU.

⁸ Still (1981) réfléchit de manière convaincante à ce critère et en cerne ses portées.

5.2 Bref historique des alternatives électorales au Canada

Pour l'essentiel, depuis la Confédération le SMU a encadré les élections au Canada, et ce, tant aux niveaux fédéral, provincial et territorial que municipal. Ce qui ne veut pas dire que d'autres arrangements électoraux n'aient pas été expérimentés, mais toujours de manière très limitée. En effet, l'histoire retient quelques expériences alternatives, toutes dans les Prairies et en Colombie-Britannique (sauf une à Ottawa, d'ailleurs jamais mise en œuvre). Pilon (1999) mentionne ainsi que pour les scrutins provinciaux, le Manitoba de 1920 à 1955 et l'Alberta de 1924 à 1956 ont adopté le vote unique transférable pour les circonscriptions urbaines; ces deux provinces ont réservé le vote alternatif au milieu rural, et ce, de 1924 et à 1956. La Colombie-Britannique a aussi fait sienne cette dernière formule majoritaire quoique brièvement (de 1951 à 1953) et nonobstant le caractère urbain ou rural des circonscriptions. Plusieurs municipalités ont adopté diverses formules de représentation proportionnelle, essentiellement entre les années 1910 et jusqu'au milieu de la décennie 1970. Il n'est pas sans intérêt de mentionner que, pour l'essentiel, la récente vague de fusions municipales au Canada—pourtant un moment de renouveau—n'a pas donné lieu à l'adoption de modes de scrutin proportionnels ou mixtes.

Weaver (2001) identifie trois raisons pour lesquelles la réforme du mode de scrutin n'a jamais été inscrite de manière sérieuse à l'ordre du jour de la classe politique canadienne—notamment fédérale : le mode de scrutin n'est pas perçu comme posant problème, notamment par la population⁹ et, bien sûr, la classe politique; il n'y a pas consensus sur une alternative électorale

⁹ Entre le 25 juin et le 16 juillet 2002, Environics Research Group a réalisé un sondage téléphonique auprès d'un échantillon de 2002 personnes représentatif de la population canadienne. Les résultats montrent qu'une majorité (57%) de Canadiennes et Canadiens appuient le SMU et 40% s'y opposent. Par contre, lorsqu'on leur demande d'indiquer quel système électoral est le mieux pour le Canada, 34% mentionnent la représentation proportionnelle, 33% le SMU et 25% le vote alternatif (Environics Research Group 2002 : 125-126). Par ailleurs, une proportion toujours plus importante de Canadiens et Canadiennes endossent l'idée d'adopter un scrutin proportionnel afin de sélectionner les membres de la Chambre des communes et des assemblées législatives provinciales : alors que cette proportion était de 45% en 1997, elle est passée à 57% en 2000, puis à 62% en 2002. L'auteure de ces

que ce soit au sein de la population (voir la note neuf) ou parmi les personnes à même de dessiner un nouveau modèle électoral (comme les universitaires), notamment parce que les symptômes du malaise électoral sont instables; enfin, il n'y a pas de volonté réelle au sein de la classe politique de changer le mode de scrutin au Canada, en partie parce qu'il n'y a pas de situations ou de crises l'obligeant à embrasser cette voie. En dépit de cette mise à l'écart de la question de la réforme du mode de scrutin, quelques scénarios alternatifs au SMU ont été proposés pour le Canada de demain.

5.3 Quelques scénarios alternatifs au scrutin majoritaire uninominal

Tel que mentionné précédemment, le choix d'un mode de scrutin implique d'effectuer une sélection parmi une batterie de valeurs; le mode de scrutin constitue un outil permettant d'atteindre des objectifs cristallisés par des valeurs. Ce choix entre des valeurs en compétition ne s'opère pas dans un vacuum; il relève de constats jugés indésirables et auxquels certaines valeurs semblent offrir des réponses. Un problème largement soulevé au Canada concerne l'écart entre les préférences telles qu'exprimées par l'électorat pour les diverses formations politiques et les sièges qu'elles recueillent à la Chambre basse. La représentation proportionnelle (comme modèle autonome ou combinée sous une forme mixte) cherchant à minimiser ce fossé, il n'est pas étonnant qu'elle retienne les faveurs de moult organismes étatiques, d'universitaires et même de parlementaires. Le député de Régina—Qu'Appelle, l'honorable. Lorne Edmund Nystrom, a ainsi présenté plusieurs projets de loi au cours des 36^e et 37^e Parlements principalement destinés à étudier la possibilité d'adopter la représentation proportionnelle pour les élections fédérales canadiennes. Ces projets n'ont pas atteint la deuxième lecture.

lignes remercie Environics Research Group de lui avoir donné accès à ses données, et ce, à titre gracieux.

Plusieurs universitaires y sont allés de leurs propositions pour réformer le mode de scrutin au Canada. Par exemple, MacIvor (1999) plaide pour que le Canada se dote d'un scrutin majoritaire mixte complémentaire ou parallèle, et ce, parce que ces « deux méthodes garantissent une meilleure proportionnalité du point de vue de la transposition du pourcentage du vote obtenu par les partis, à l'échelle nationale et régionale, en sièges au Parlement. » (p. 12) Ces deux formules permettraient aussi plus aisément aux femmes, aux Autochtones et aux personnes qui défendent les couleurs de petites formations politiques de franchir le seuil de la Chambre des communes. Pour sa part, Lemieux (1997) considère qu'un nouveau mode de scrutin devrait « permettre une représentation plus équitable des différents partis politiques à l'intérieur des provinces et dans l'ensemble du Canada (...), être adapté aux caractéristiques géographiques du pays, où dans plusieurs régions la densité du peuplement est petite. » (p. 12) Il croit aussi qu'un nouveau mode de scrutin pour le Canada devrait assurer une certaine continuité avec le mode de scrutin actuel, ce qu'endosse Milner (1994). Pour Derriennic (1997), un système électoral adapté aux besoins du Canada passe également par l'adoption d'un élément de scrutin proportionnel, quoique combiné au vote alternatif (une forme de scrutin majoritaire) qu'il décrit non « comme une possibilité technique parmi d'autres, mais comme une exigence morale en démocratie. » (p. 20) Il est vrai que le vote alternatif, qui s'attire aussi les faveurs de Flanagan (1999), favorise le dialogue plutôt que la confrontation entre acteurs politiques afin d'obtenir les deuxièmes préférences de l'électorat, ce qui constitue une stratégie particulièrement constructive dans des sociétés multiethniques comme en témoigne l'expérience de la Papouasie-Nouvelle-Guinée (Reilly 1997).

L'adoption d'un élément de scrutin proportionnel pour le Canada ne fait toutefois pas consensus parmi la communauté universitaire; plusieurs plaident pour un aménagement du SMU. Weaver

(1997), par exemple, défend une sorte de modèle hybride (mixte à dominance majoritaire) en vertu duquel la Chambre des communes serait enrichie de 10% de sièges compensatoires attribués aux provinces en tenant compte de leur soutien électoral à la fois au plan national et provincial. Pierre Lortie (1997), qui a été président de la Commission sur la réforme électorale et le financement des partis, soutient que les gains que retirerait le Canada de l'adoption d'une représentation proportionnelle seraient inférieurs aux coûts engendrés par ce choix. D'autres considèrent même que le Sénat, non la Chambre des communes, est le point de départ de la réforme électorale (par exemple Carty 1997).

Quelques structures étatiques se sont prêtées au jeu de l'ingénierie électorale. Pour ce qui est du fédéral, Weaver (2001) écrit qu'à la fin des années 1920, un comité spécial de la Chambre des communes, aux prises avec les pressions des Progressistes en faveur de la représentation proportionnelle, a plutôt recommandé que le Canada se dote du vote alternatif. À la fin des années 1970, la Commission de l'unité canadienne proposait l'adoption d'un mode de scrutin mixte où 60 des 342 députées et députés auraient été élus selon une proportionnelle de listes (Irvine 1985). La Commission Lortie, pourtant dédiée à la réforme électorale, a été beaucoup moins téméraire, décidant « de ne pas remettre en question le système actuel de circonscriptions uninominales à majorité simple » (Commission Lortie 1991 : 19). L'Accord de Charlottetown a envisagé l'adoption d'une représentation proportionnelle, mais dans le cadre d'un Sénat réformé.

Au Québec, plusieurs initiatives ont été entreprises ayant pour mandat d'étudier une réforme du mode de scrutin : en 1979, le ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire dépose le livre vert sur la réforme du mode de scrutin, *Un citoyen, un vote*, dans lequel les systèmes mixtes et la représentation proportionnelle régionale retiennent les faveurs du ministre (Burns

1979); en 1984, cette dernière sera également retenue par la Commission de la représentation électorale (Commission de la représentation électorale 1984); en 2003, le Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques a recommandé que le gouvernement soumette à la population du Québec la possibilité d'adopter un mode de scrutin de représentation proportionnelle régionale (Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques 2003 : 34-36). Le Comité directeur a déposé son rapport peu de temps avant la campagne électorale québécoise de 2003, ce qui n'est probablement pas étranger au fait que les trois principales formations politiques en lice se sont engagées, dans leurs programmes respectifs, à réformer le mode de scrutin. Porté à la tête du gouvernement du Québec, Jean Charest a nommé un ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques qui a annoncé, en juillet 2003, qu'il ne donnerait suite qu'à une seule des 14 recommandations du Comité directeur, celle concernant l'ajout d'un élément de proportionnelle au mode de scrutin actuel.

Deux autres provinces se sont également engagées dans une démarche visant à revoir leur mode de scrutin. En novembre 2002, le gouvernement de la Colombie-Britannique a mis sur pied la *Citizens' Assembly on Electoral Reform in British Columbia*. L'Assemblée a pour mandat d'étudier différents modèles électoraux en vue d'une réforme possible du mode de scrutin de la province et, à cette fin, de prendre le pouls de la population au moyen d'assemblées publiques à travers la province. Comme l'avait aussi recommandé le Comité directeur au Québec, tout nouveau contrat électoral devrait recevoir l'aval de la population au moyen du test référendaire. En janvier 2003, l'Île-du-Prince-Édouard s'est engagée dans un processus similaire en instituant une commission indépendante chargée d'examiner le système électoral de l'Île. La commission doit étudier la représentation proportionnelle et développer des modèles que pourrait adopter la plus petite province du Canada, une réforme qui devra aussi être entérinée par le peuple.

Ces divers scénarios alternatifs au scrutin majoritaire uninominal témoignent d'une volonté de changement qui, ailleurs dans le monde, est devenue réalité.

5.4 S'inspirer d'expériences étrangères

Un argument des personnes qui plaident en faveur de l'adoption d'un nouveau mode de scrutin au Canada veut que d'autres communautés politiques aient emprunté cette voie. C'est le cas de l'Écosse et de la Nouvelle-Zélande, deux expériences qui feront l'objet des prochaines pages, notamment parce que leur renouveau électoral a marqué un éloignement du modèle de Westminster.

C'est en mai 1999 que le peuple de l'Écosse se rend aux urnes pour élire son premier parlement dans le cadre de l'entente de dévolution conclue avec le gouvernement de Londres. Les Écossaises et Écossais ont alors expérimenté un nouveau mode de scrutin : le scrutin mixte (compensatoire) du membre additionnel (*additional member system*). Les 129 membres de la chambre unique du *Scottish Parliament* sont élus selon deux formules : 73 au scrutin majoritaire et 56 à la proportionnelle régionale. Pour ce qui est du premier groupe, leur élection s'inscrit dans la tradition électorale de l'Écosse : les représentantes et représentants sont élus au scrutin majoritaire (simple pluralité), uninominal, à un tour, dans le cadre de la même carte électorale que celle utilisée pour élire les députés et députées de l'Écosse à Westminster. Le second groupe innove davantage, puisqu'il s'agit d'un scrutin proportionnel de listes où sept représentantes et représentants pour chacun des huit districts régionaux sont désignés par leur parti pour aller siéger à Édimbourg. Le jour du vote, chaque électeur et électrice de l'Écosse dispose de deux votes, l'un pour une candidate ou un candidat (sous le volet du SMU), l'autre pour la formation politique de son choix (sous le volet proportionnel). La composante de listes permet de redresser les (quasi inévitables) écarts engendrés par le SMU entre la proportion des

votes valides obtenus par une formation politique au plan régional et la proportion de sièges dont il hérite à l'assemblée.

La mise à l'épreuve de cette formule électorale a permis de constituer un parlement dont les membres affichent une certaine diversité, notamment au chapitre de la représentation des femmes et des hommes. Ainsi, 48 femmes ont été élues au scrutin de mai 1999, pour une proportion de 37,2% de députées, hissant ainsi le *Scottish Parliament* parmi les leaders mondiaux de la représentation des femmes. (Le scrutin de mai 2003 s'est soldé par l'élection de 51 femmes, soit 39,5%. Fait à noter : plus de femmes en nombre et en proportion ont été élues sous le volet majoritaire que proportionnel : 32/73 ou 43,8% contre 19/56 ou 33,9%, respectivement, jetant ainsi un doute sur l'idée selon laquelle la proportionnelle plus que les scrutins majoritaires favoriserait l'élection de femmes.) Les résultats de la seconde élection destinée à désigner les parlementaires du Pays de Galles, également tenue en mai 2003, sont encore plus spectaculaires en regard de l'équilibre femmes/hommes : la *National Assembly for Wales* a concrétisé l'idéal paritaire conceptualisé de l'autre côté de la Manche, doublant ainsi le pays des droits de l'H/homme où la première mise à l'épreuve de la parité sur le terrain législatif a donné des résultats plus que décevants (Sineau 2002). Les expériences de l'Écosse et de la France montrent que les partis politiques constituent les maîtres d'œuvre véritables lorsque vient le temps d'interpréter sur le terrain la représentation, un enseignement que révèle aussi la Nouvelle-Zélande.

Le 6 novembre 1996, lors d'un rendez-vous référendaire dont les résultats liaient le gouvernement de la Nouvelle-Zélande, une majorité (quoique faible, 53,9%) de l'électorat décide d'abandonner le SMU qui le servait depuis 138 ans au profit d'un scrutin mixte du type compensatoire (notamment le *mixed-member proportional*, MMP), donnant ainsi suite à une

recommandation qu'avait faite une décennie plus tôt, en 1986, la Commission royale sur le système électoral. La première élection sous le régime du MMP offrait 120 sièges à pourvoir : 65 selon un scrutin majoritaire (simple pluralité, uninominal, à un tour) dont cinq sièges réservés aux Maoris qui se superposent aux premiers, et 55 selon une proportionnelle (une seule liste nationale). Le nombre des sièges réservés varie selon l'importance des inscriptions maories sur les listes électorales. Un nombre grandissant de Maoris ayant fait le choix de s'inscrire sous cette identité, en 1997 leurs sièges réservés sont passés de cinq à six, puis à sept pour le scrutin de 2002, réduisant d'autant les sièges sur la liste nationale. Comme en Écosse, chaque électrice et électeur de la Nouvelle-Zélande possède deux votes, l'un pour élire un député ou une députée de circonscription (*constituency member*), l'autre pour une députée ou un député de la liste nationale (*list member*). Si, comme en Écosse, l'élément de proportionnelle permet de redresser le fossé entre les votes obtenus et les sièges attribués, en Nouvelle-Zélande la correction s'opère au niveau national et non des régions. Le MMP utilisé en Nouvelle-Zélande s'inspire grandement du système allemand, comme en témoigne la disposition suivante : les règles électorales allemandes prévoient que s'il fait élire au moins trois candidates ou candidats de circonscription, un parti devient éligible aux sièges de listes, et ce, même s'il n'a pas atteint le seuil électoral de 5%; la Nouvelle-Zélande possède la même disposition, le nombre de sièges étant toutefois réduit à un seul.

L'adoption du MMP en Nouvelle-Zélande a permis de mieux respecter la volonté populaire en réduisant l'écart entre les préférences exprimées par l'électorat et les sièges attribués aux différentes formations politiques. Elle a aussi été l'occasion de faire émerger une représentation plus diversifiée au plan des idées et de la présence. Ainsi, par la voix de leurs députées et députés issus de la liste nationale, des formations politiques (les Verts par exemple) peuvent maintenant exprimer leurs idées au parlement, ce qui était impensable sous le régime du SMU.

Au chapitre de la présence, plus de femmes siègent maintenant à la Chambre des représentants, quoique le MMP n'ait pas donné lieu à une explosion de la représentation féminine, et ce, parce que la Nouvelle-Zélande affichait déjà une proportion non négligeable de femmes parlementaires sous l'ancien régime (Arseneault 1997). Depuis 1996, la proportion des femmes parlementaires croît à pas de tortue et stagne autour de 30%, une situation qui risque fort de perdurer en l'absence de mesures spécifiques destinées à accroître le nombre des députées. Malheureusement, l'une des recommandations unanimes formulées par le Comité de révision du MMP dans son rapport déposé en août 2001 est « [t]here should not be any legislative measures to support or enhance parliamentary representation of women (...), and that this responsibility should rest with individual political parties through their candidate selection procedures... » (MMP Review Committee 2002: 5). En fait, les femmes moins que les Maoris ont tiré profit du MMP (Arseneau 1999), dont la représentation à la Chambre avoisine maintenant leur proportion dans la population. Il n'en demeure pas moins que les Maoris restent largement minoritaires au parlement, un constat qui rappelle le débat quant au bien-fondé de sièges réservés pour la représentation de minorités (Guinier 1994, Williams 1998, Young 2000). Quelles leçons le Canada peut-il tirer des réorganisations électorales survenues en Écosse et en Nouvelle-Zélande? Disons d'abord que tout cas est unique et qu'il revient à chaque communauté politique de tirer des autres expériences les enseignements qui lui semblent bénéfiques à son propre développement (Harris 2001). Avant toute chose, le peuple canadien doit réfléchir aux valeurs dont il souhaite marquer son système de représentation et adopter un mode de scrutin permettant de les traduire dans la pratique. Si le peuple canadien souhaite que sa volonté soit mieux respectée en réduisant l'écart entre ses choix électoraux et la répartition des sièges à l'assemblée, alors les systèmes mixtes de l'Écosse et de la Nouvelle-Zélande offrent des enseignements bienfaisants qui, néanmoins, doivent être considérés avec prudence. Par exemple, en Nouvelle-Zélande la disposition qui rend éligible aux sièges de la liste nationale un parti qui a décroché une seule circonscription sans avoir atteint le seuil de 5% des votes

valides exprimés au niveau national est loin de faire l'unanimité (entrevues réalisées avec le Dr Paul Harris le 12 mai 2003 et la P^{re} Elizabeth McLeay le 2 mai 2003). Si le peuple canadien aspire à une représentation plus diversifiée au chapitre de la présence et des idées, là encore les expériences écossaise et néo-zélandaise doivent être évaluées avec beaucoup de nuances. Cela est particulièrement vrai de la représentation des Autochtones. S'inspirant du modèle de sièges réservés à la population maorie, la Commission Lortie a recommandé la création de circonscriptions autochtones. Cette proposition a été froidement accueillie par les Autochtones, qui rêvent plutôt d'autodétermination et de gouvernements autonomes. Il est téméraire de transposer l'expérience maorie au cas des Autochtones du Canada, et ce, parce que les uns et les autres connaissent des expériences bien différentes dans leur communauté respective : par exemple, les Maoris disposent d'une garantie de représentation au Parlement de la Nouvelle-Zélande depuis 1867, alors que les membres des Premières nations peuvent voter aux élections fédérales canadiennes sans avoir à renoncer à leurs droits issus de traités et à leur statut d'Indiens depuis 1960 seulement... C'est dire l'océan qui les sépare!

En somme, pour l'essentiel l'horizon électoral du Canada se restreint au SMU. Néanmoins, certaines expériences électorales alternatives ont été déployées (quoique sur une très petite échelle) et des universitaires ainsi que des structures d'État ont proposé d'autres scénarios électoraux pour le Canada. L'Écosse et la Nouvelle-Zélande ont récemment coupé le « cordon électoral » avec la Grande-Bretagne pour adopter un scrutin mixte, une voie sur laquelle devrait également s'engager le Canada, selon Milner (1997, 1999).

* * *

Quelles sont les valeurs qui pourraient inspirer une réforme électorale au Canada? Représenter c'est interpréter : un mode de scrutin est un moyen permettant d'atteindre une fin telle que cristallisée dans des valeurs. Jusqu'à maintenant, le Canada ne s'est pas sérieusement arrêté à

réfléchir à ces valeurs, bien que quelques efforts aient été déployés en sol québécois (et maintenant en Colombie-Britannique et à l'Île-du-Prince-Édouard). Un certain nombre de constats en ressortent dont, notamment, l'impératif de mieux respecter la volonté du peuple souverain en réduisant l'écart entre la proportion des votes valides exprimés en faveur des différentes formations politiques et la proportion des sièges dont chacune hérite au parlement. Parallèlement, le principe de l'égalité des votes (c'est-à-dire leur poids égal), malmené par le SMU et sujet à des décisions judiciaires divisées, doit occuper un rôle d'avant-scène sur le théâtre de la représentation. La prise en compte des régions est incontournable. Dans l'esprit d'une représentation « par le reflet » (Blais 1999), la reconnaissance du pluralisme identitaire, main dans la main avec le pluralisme politique, ainsi que l'équité de représentation entre les femmes et les hommes constituent deux autres valeurs dont la représentation devrait être porteuse. La première découle du multiculturalisme qui tapisse l'univers idéologique canadien depuis plusieurs décennies. La reconnaissance du pluralisme repose sur la capacité d'accommodation et implique l'ouverture à l'aménagement d'autres formes d'expression de la représentation que celle qui consiste à siéger à la Chambre des communes, une disposition à même de mieux répondre aux attentes des Premiers peuples du Canada. L'équité de représentation entre les femmes et les hommes veut traduire dans la pratique l'article 15 de la Charte des droits et libertés relatif à l'égalité des sexes : l'égalité sur papier est importante, certes, mais insuffisante à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Malheureusement, cette valeur semble connaître certains problèmes de crédibilité. Par exemple, le Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques juge qu'un nouveau mode de scrutin au Québec doit viser une représentation égale entre les femmes et les hommes, mais propose d'adopter un mode de scrutin de représentation proportionnelle régionale qui ne prévoit aucune disposition permettant d'atteindre un tel objectif (comme l'obligation pour les partis d'offrir à l'électorat des listes régionales constituées selon le principe de l'alternance entre les sexes). Or, il est clair qu'en l'absence de telles dispositions destinées à ébranler le quasi-monopole dont

disposent les hommes sur le pouvoir politique et parlementaire, la valeur d'un partage équitable du pouvoir entre les sexes restera une coquille vide au service d'une certaine rectitude politique.

Conclusion : Vers une réforme de la démocratie représentative au Canada?

Représenter c'est interpréter, et ce, afin de dégager la confiance du peuple envers la gouverne politique. Telle est l'idée forte qui a inspiré la présente réflexion. La représentation n'est pas une notion univoque, se laissant saisir tantôt par le modèle de l'Un à l'Un, tantôt par celui du Multiple à l'Un, tantôt par le modèle du Multiple au Multiple. Malgré cette pluralité, la représentation repose sur des idées essentielles : la souveraineté du peuple, le consentement, le principe de la majorité, le droit de vote, entre autres. Selon son histoire, ses valeurs, ses objectifs en termes de devenir, chaque communauté politique interprète la représentation selon divers référents : le territoire, la présence et la finalité de la représentation, des causes (ou les identités), le parti, enfin les liens entre la personne qui représente et celles qui sont représentées. Loin d'être exclusifs, ces supports de la représentation se chevauchent et se complètent. Dans la pratique, la représentation est encadrée par le Droit (la Constitution, les lois ordinaires du parlement et la jurisprudence) et elle s'exprime au moyen d'un appareillage institutionnel : le système électoral et, notamment, le mode de scrutin. La représentation étant une notion plurielle, riche de valeurs diversifiées, elle invite à une multiplicité de modes de scrutin. En dépit de ce large éventail, pour l'essentiel le SMU a occupé tout l'univers électoral du Canada, et ce, malgré de nombreux appels à la réforme. Aujourd'hui, ces appels sont fortifiés par les expériences de l'Écosse et de la Nouvelle-Zélande qui ont abandonné le SMU (d'inspiration britannique) au profit d'une formule électorale mixte.

Faut-il revoir le modèle de la représentation politique en contexte de gouvernance démocratique au Canada? La réponse à cette question dépend évidemment de l'analyse faite quant à l'efficacité du modèle actuel de représentation. Il semble pourtant clair que la représentation politique, telle qu'elle se déploie actuellement au Canada, ne privilégie pas une approche de gouvernance. L'État reste le principal artisan des décisions publiques, même si les acteurs de

l'économie, de la société civile et du milieu communautaire disposent d'une batterie de points d'accès pour se faire entendre de l'État fédéral et même si ce dernier les consulte en cours de processus décisionnel. La question se pose donc de savoir s'il est souhaitable qu'une approche de gouvernance marque davantage le modèle de la représentation politique au Canada? La réponse déterminera l'ampleur des réformes à entreprendre.

Une réforme du modèle de la représentation politique au Canada ne peut se limiter à modifier le seul mode de scrutin. Cela reviendrait à changer le moteur d'une voiture en ignorant, par ailleurs, les problèmes qui grèvent la transmission, la suspension et les freins. Certes, l'expérience de la Nouvelle-Zélande témoigne qu'il est possible d'adopter un nouveau mode de scrutin sans tout refaire par ailleurs, et même d'atteindre certains succès. L'adoption du MMP a ainsi permis de mieux refléter à la Chambre des représentants les préférences électorales du peuple souverain. Néanmoins, le MMP n'a pas apporté de réponses à plusieurs autres problèmes, par exemple à la faible participation de la population aux élections et, comme le mentionne Seidle (2002), il est illusoire de s'attendre à ce que l'adoption du MMP au Canada renverse le déclin de la participation des citoyennes et citoyens aux rendez-vous électoraux. Qui plus est, le MMP a même généré de nouveaux problèmes, par exemple au chapitre de la légitimité des parlementaires issus de la liste nationale. Les systèmes mixtes génèrent deux types de parlementaires, les uns provenant des circonscriptions les autres de la liste nationale. En théorie, leurs rôles sont différents : les députées et députés des circonscriptions représentent leur territoire et les députés et députées de la liste nationale représentent la Nouvelle-Zélande et les divers intérêts nationaux qui y courent. Dans la pratique, toutefois, ces rôles sont confondus : les membres du parlement élus à la liste nationale agissent comme s'ils représentaient une circonscription, sans mentionner que la population non seulement saisit

encore mal leur rôle réel mais considère que les députées et députés des circonscriptions sont plus importants (entrevue réalisée avec le P^r Stephen Levine le 12 mai 2003).

Toute entreprise sérieuse destinée à revoir le modèle de la représentation politique au Canada doit embrasser une perspective holistique—celle d'une réforme de la démocratie représentative canadienne. Bien sûr, le mode de scrutin constitue un déterminant de première importance de la démocratie de représentation, mais il n'est pas le seul. Au Canada, la représentation est également tributaire, entre autres, du fédéralisme (pour ce qui est du partage des compétences entre les gouvernements et la protection des minorités), du bicaméralisme (avec la question de la réforme du Sénat et le défi de la revalorisation du rôle du « simple député »), de l'exécutif (dont le problème de la concentration des pouvoirs entre les mains du Premier ministre et de quelques intimes), des régionalismes et du multiculturalisme (rappelant que le Canada se compose de diversités, parfois contradictoires, que la représentation ne parvient pas toujours à réconcilier). Une réforme holistique du modèle de représentation au Canada doit tenir compte de ces autres règles du jeu de la société politique canadienne. Qui plus est, une réforme qui, outre un point de vue holistique fait aussi sienne une approche de gouvernance doit travailler en partenariat avec la société civile.

La présente réflexion se termine sur une image : une chef d'orchestre qui, par sa créativité et son leadership, amène les musiciennes et musiciens à produire une nouvelle interprétation d'une symphonie. Imaginons maintenant que le mode de scrutin est la chef d'orchestre, que la créativité et le leadership offrent l'élément dynamique du projet, que les musiciennes et musiciens sont ces autres constituantes de la démocratie représentative canadienne, enfin que la nouvelle interprétation d'une symphonie est un nouveau modèle de la représentation politique en contexte de gouvernance démocratique au Canada. En d'autres mots, le mode de scrutin

pourrait constituer le leader d'une réforme plus globale de la démocratie représentative canadienne, et ce, parce qu'à la manière de la chef d'orchestre qui se trouve au centre de la dynamique musicale et en influence toutes les constituantes, le mode de scrutin trône au centre de la représentation et il détonne sur les autres composantes de la démocratie représentative que sont le fédéralisme, l'exécutif, les régionalismes, etc. Avant le grand soir, la chef a toutefois réfléchi aux valeurs qui donneront le ton à son interprétation. La réflexion quant aux valeurs qui doivent marquer la représentation politique constitue un préalable à toute réforme de la démocratie représentative canadienne.

Annexe

Exemple d'attribution des sièges sous le système mixte parallèle et complémentaire (N=200)

Scénario fictif de répartition des votes et des sièges selon le scrutin majoritaire						
	% de votes	45,0	38,0	9,0	5,0	3,0
Nombre de sièges remportés ($x^1=100$)		57	42	0	0	1
Scrutin mixte parallèle						
Nombre de sièges parallèle ($y^1=100$)		45	38	9	5	3
Nombre total de sièges ($x^1 + y^1=200$)		102	80	9	5	4
	% des sièges/200	51,0	40,0	4,5	2,5	2,0
Scrutin mixte complémentaire						
Nombre de sièges complémentaires ($z^1=100$)		33	34	18	10	5
Nombre total de sièges/200 ($x^1 + z^1=200$)		90	76	18	10	6
	% des sièges/200	45,0	38,0	9,0	5,0	3,0

Source : Adapté de Shugart et Wattenberg 2001 : 17.

Bibliographie

Aristote (1990), *La politique*, Paris, Garnier-Flammarion.

ARSENEAU, Thérèse (1999), « Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand » dans Henry MILNER (sous la direction), *Making Every Vote Count. Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press: 133-144.

ARSENEAULT, Thérèse (1997), « The Representation of Women and Aborigines Under PR : Lessons from New Zealand », *Policy Options*, 18, 9: 9-12.

AUCOIN, Peter et Jennifer SMITH (1997), « Proportional Representation: Misrepresenting Equality », *Policy Options*, 18, 9: 30-32.

BARKER, Fiona, Jonathan BOSTON, Stephen LEVINE, Elizabeth McLEAY et Nigel S. ROBERTS (2001), « An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand » dans Matthew Soberg SHUGART et Martin P. WATTENBERG (sous la direction), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Auckland, Oxford University Press: 297-322.

BIRCH, A. H. (1971), *Representation*, Londres, Pall Mall Press.

BLAIS, André (1999), « Critères d'évaluation des systèmes électoraux », *Perspectives électorales*, 1, 1 : 3-6.

BURNS, Robert (1979), *Un citoyen, un vote. Livre vert sur la réforme du mode de scrutin*, [s. l.], Éditeur officiel du Québec, avril.

CAIRNS, Alan (1968), « The Electoral System and the Party System in Canada », *Canadian Journal of Political Science*, 1, 1: 55-80.

CARTY, R. Kenneth (1997), « Electoral Reform Should Begin with the Senate », *Policy Options*, 18, 9: 39-41.

CASSIDY, Michael (1992), « Fairness and Stability: How a New Electoral System Would Affect Canada », *Parliamentary Government*, 42 : 3-27.

CHEVRIER, Marc (2000), « Le juge et la conservation du régime politique au Canada », *Politique et Sociétés*, 19, 2/3 : 65-87.

Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques (2003), *Prenez votre place! Rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques. La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, [s. l.], Gouvernement du Québec, mars.

Commission de la représentation électorale (1984), *Rapport de la Commission de la représentation électorale. Pour un mode de scrutin équitable : la proportionnelle régionale*, Québec, la Commission.

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) (1991), *Pour une démocratie électorale renouvelée. Rapport final*, Montréal, Wilson & Lafleur.

DERRIENNIC, Jean-Pierre (1997), « Un système électoral adapté aux besoins du Canada », *Options politiques*, 18, 9 : 18-22.

DOBROWOLSKY, Alexandra (2000), *The Politics of Pragmatism. Women, Representation, and Constitutionalism in Canada*, Don Mills, Oxford University Press.

Environics Research Group (2002), *Focus Canada Reports (FC 2002-2)*, Ottawa, Environics Research Group.

FLANAGAN, Tom (1999), « The Alternative Vote : An Electoral System for Canada » dans Henry MILNER (sous la direction), *Making Every Vote Count. Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press: 85-90.

FRANKS, C.E.S. (1987), *The Parliament of Canada*. Toronto, University of Toronto Press.

GOTELL Lise et Janine BRODIE (1991), « Women and Parties: More than an Issue of Numbers » dans Hugh G. THORBURN (sous la direction), *Party Politics in Canada* (6^e édition), Scarborough, Prentice-Hall Canada: 53-67.

GUINIER, Lani (1994), *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*, New York, Free Press.

HARRIS, Paul (2001), « New Zealand Adopts PR: A Research Director's View », *Policy Options*, 22, 6: 31-36.

HUARD, Raymond (2001) « Suffrage universel » dans Pascal PERRINEAU et Dominique REYNIÉ (sous la direction), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF: 881-883.

IRVINE, William P. (1985), « Une recension et une évaluation des projets de réforme du système électoral » dans Peter AUCOIN (coordonnateur de la recherche), *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada (Volume 38 des études commandées dans le cadre du programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada).

KYMLICKA, Will (1995), *Multiculturalism Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, New York, Clarendon Press.

LEMIEUX, Vincent (1997), « Le vote unique transférable », *Options politiques*, 18, 9 : 12-15.

LORTIE, Pierre (1997), « A Minimalist Electoral Reform Agenda », *Policy Options*, 18, 9: 22-25.

MacIVOR, Heather (1999), « Système électoral proportionnel ou semi-proportionnel : Effets possibles sur la politique canadienne », *Perspectives électorales*, 1, 1 : 12-16.

MANIN, Bernard (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion.

MANSBRIDGE, Jane (1999), « Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes' », *Journal of Politics*, 61, 3: 628-657.

MANSBRIDGE, Jane (1998), *The Many Faces of Representation*, Working Paper, Harvard University, John F. Kennedy School of Government; disponible à www.ksg.harvard.edu/prq/mansb/faces.htm

MASSICOTTE, Louis et André BLAIS (1999), « Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey », *Electoral Studies*, 18, 3 : 341-366.

MILL, John Stuart (1990), *De la liberté*, Paris, Gallimard.

MILL, John Stuart (1975a), « On Representative Government » dans *John Stuart Mill : Three Essays*, Oxford, Oxford University Press.

MILL, John Stuart (1975b), *L'asservissement des femmes*, Paris, Payot.

MILNER, Henry (1999), « The Case for Proportional Representation in Canada » dans Henry MILNER (sous la direction), *Making Every Vote Count. Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press: 37-49.

MILNER, Henry (1997), « The Case for Proportional Representation », *Policy Options*, 18, 9: 6-9.

MILNER, Henry (1994), « Obstacles to Electoral Reform in Canada », *American Review of Canadian Studies*, 24, 1: 39-55.

MMP Review Committee (2001), *Inquiry into the Review of MMP. Report of the MMP Review Committee*, Chambre des représentants, août; disponible à <http://www.clerk.parliament.govt.nz//content/20/mmprevw.pdf>

Montesquieu (1973), *L'Esprit des lois*, Paris, Garnier.

MOSHER, Frederick C. (1968), *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press.

[New Zealand] Royal Commission on the Electoral System (1986), *Report of the Royal Commission on the Electoral System. "Towards a Better Democracy"*, [Wellington], [Electoral Commission], December.

PELLETIER, Réjean (1984), « Le personnel politique », *Recherches sociographiques*, 25, 1: 83-102.

PETERS, B. Guy (2000), « Governance and Comparative Politics » dans Jon PIERRE (sous la direction), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press : 36-53.

PHILLIPS, Anne (1995), *The Politics of Presence*, Clarendon, Oxford University Press.

PILON, Dennis (1999), « The History of Voting System Reform in Canada » dans Henry MILNER (sous la direction), *Making Every Vote Count. Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press: 111-121.

PITKIN, Hanna Fenichel (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.

REILLY, Ben (1997), « The Alternative Vote and Ethnic Accommodation: New Evidence from Papua New Guinea », *Electoral Studies*, 16, 1: 1-11.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1990), *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, Paris, Flammarion.

SAWER, Marian (1999), « Dilemmas of Representation » dans Marian Sawer et Sarah Miskin (sous la direction), *Representation and Institutional Change. 50 Years of Proportional Representation in the Senate*, Australian National University, Research School of Social Sciences, Political Science Program and the Department of the Senate, Canberra, Department of the Senate (Papers on Parliament No 34).

SEIDLE, F. Leslie (2002), *La réforme du système électoral au Canada : objectifs, promotion et conséquences pour la gouvernance*, Ottawa, Commission du droit du Canada et Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, octobre (document de recherche F/29, Réseau de la famille).

SHUGART, Matthew Soberg et Martin P. WATTENBERG (2001), « Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology » dans Matthew Soberg SHUGART et Martin P.

WATTENBERG (sous la direction), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Auckland, Oxford University Press: 9-24.

SINEAU, Mariette (2002), « Les législatives des 9 et 16 juin 2002 en France : la parité en deuil », *Bulletin électronique du Centre de recherche sur Femmes et politique*, 2, 2; disponible à www.crfp-rcwp.uottawa.ca/bulletin.htm

STILL, Jonathan W. (1981), « Political Equality and Elections Systems » *Ethics*, 91: 375-394.

STUDLAR, Donley T. (1998), « The Last Westminster Electoral System? Canada Not Britain? », *Representation*, 35: 70-80.

TREMBLAY, Manon (1999), *Des femmes au Parlement: une stratégie féministe?*, Montréal, Remue-ménage.

TREMBLAY, Manon (1998), « Do Female MPs Substantively Represent Women? A Study of Legislative Behaviour in Canada's 35th Parliament », *Canadian Journal of Political Science*, 31, 3: 435-465.

TREMBLAY, Manon (1992), « Quand les femmes se distinguent: Féminisme et représentation politique au Québec », *Revue canadienne de science politique*, 25, 1 : 55-68.

TRIMBLE, Linda (1993), « A Few Good Women: Female Legislators in Alberta, 1972-1991 » dans Catherine A. CAVANAUGH et Randi R. WARNE (sous la direction), *Standing on New Ground: Women in Alberta*, Calgary, University of Alberta Press: 87-118.

TRIMBLE, Linda et Manon TREMBLAY (2003), « Women Politicians in Canada's Parliament and Legislatures, 1917-2000: A Socio-Demographic Profile » dans Manon TREMBLAY et Linda TRIMBLE (sous la direction), *Women and Electoral Politics in Canada*, Don Mills, Oxford University Press, pp. 37-58.

VICKERS, Jill (1997), « Toward a Feminist Understanding of Representation » dans Jane ARSCOTT et Linda TRIMBLE (sous la direction), *In the Presence of Women. Representation in Canadian Governments*, Toronto, Harcourt Brace & Company: 20-46.

WEAVER, R. Kent (2001), « Electoral Rules and Electoral Reform in Canada » dans Matthew Soberg SHUGART et Martin P. WATTENBERG (sous la direction), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Auckland, Oxford University Press: 542-569.

WEAVER, R. Kent (1997), « Improving Representation in the Canadian House of Commons », *Canadian Journal of Political Science*, 30, 3: 473-512.

WILLIAMS, Melissa S. (1998), *Voice, Trust, and Memory. Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, Princeton University Press.

YOUNG, Iris Marion (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

YOUNG, Iris Marion (1994), « Gender as Seriality: Thinking about Women as a Social Collective », *Signs*, 19, 3: 713-738.

YOUNG, Iris Marion (1989), « Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship », *Ethics*, 99, 2: 250-274.

YOUNG, Lisa (1997), « Gender Equal Legislatures: Evaluating the Proposed Nunavut Electoral System », *Canadian Public Policy*, 23, 3: 306-315.

Jurisprudence citée

Barrette c. Canada (Procureur général), [1994] R.J.Q. 671

Belczowski c. Canada, [1993] 2 R.C.S. 438

Bryatt c. Dykema [1998] 158 D.L.R. (4th) 644

Canada (Commission des droits de la personne) c. Lane (C.A.), [1990] 2 C.F. 327

Circ. électorales provinciales (Sask.), [1991] 2 R.C.S. 158

Conseil canadien des droits des personnes handicapées c. Canada, [1988] 3 C.F. 622

Driskell c. Manitoba (Attorney General), [1999] 11 W.W.R. 615

Figueroa c. Canada (Procureur général), [2003] CSC 37

Harper c. Canada (Attorney General), [2001] ABQB 558

Libman c. Québec (Procureur général), [1997] 3 R.C.S. 569

Muldoon c. Canada, [1988] 3 C.F. 628

Pacific Press c. British Columbia (Attorney General) [2000] 2000 BCSC 248

Reform Party of Canada v. Canada (Attorney General), [1995] 4 W.W.R. 609

Sauvé c. Canada (Directeur général des élections) (C.A.), [2000] 2 C.F. 117

Sauvé c. Canada (Directeur général des élections) [2002] CSC 68

Shewfelt c. Canada [1997] 28 B.C.L.R. (3d) 340

Somerville c. Canada (Attorney General), [1996] A.J. No. 515

Thomson Newspapers Co. c. Canada (Attorney General), [1998] 1 R.C.S. 877

Interviews

Madame Martine Blanc, membre du Collectif Féminisme et démocratie. Madame Blanc a aussi été membre du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques; entrevue réalisée par téléphone à Montréal le 26 mai 2003;

Monsieur Jean-Pierre Charbonneau, président de l'Assemblée nationale de 1996 à 2002; ministre de la Réforme des institutions démocratiques de 2002 à 2003 (sous la Commission Béland); entrevue réalisée par téléphone à Montréal le 26 mai 2003;

Monsieur Jean-Félix Chénier, président intérimaire du Mouvement pour une démocratie nouvelle; entrevue réalisée par téléphone à Montréal le 28 mai 2003;

Dr Paul Harris, Electoral Commission (Nouvelle-Zélande), Directeur exécutif; entrevue réalisée à Wellington le 12 mai 2003;

Monsieur Jean-Pierre Kingsley, Directeur général des élections du Canada; entrevue réalisée à Ottawa le 27 mai 2003;

P^r Stephen Levine, Associate Professor et directeur du *New Zealand Political Change Project*, *School of Political Science and International Relations*; entrevue réalisée à la *Victoria University of Wellington* le 12 mai 2003;

P^{re} Elizabeth McLeay, Lecturer, *School of Political Science and International Relations*; entrevue réalisée à la *Victoria University of Wellington* le 2 mai 2003;

Monsieur Richard Mulgan, Commission royale sur le système électoral (Nouvelle-Zélande), Commissaire; entrevue réalisée à Auckland le 12 avril 2003;

Monsieur Julian West, *Fair Vote Canada*; entrevue réalisée à Montréal le 27 mai 2003.

Sites web consultés

Site	Adresse
Centre de recherche sur Femmes et politique/Research Centre on Women and Politics	www.crfp-rcwp.uottawa.ca/bulletin.htm
Citizens' Assembly on Electoral Reform in British Columbia	www.citizensassembly.bc.ca/resources.html
Elections Canada/Elections Canada	www.elections.ca
Institut de recherche en politiques publiques/Institute for Research on Public Policy (IRPP)	www.irpp.org/
Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)	www.idea.int/
International Foundation for Election Systems (IFES)	www.ifes.org/
Mouvement pour la représentation équitable au Canada/Fair Vote Canada	www.fairvotecanada.org/
Mouvement pour une Démocratie Nouvelle (MDN)	www.democratie-nouvelle.qc.ca/
National Assembly for Wales	www.wales.gov.uk/index.htm
New Zealand Parliament	www.clerk.parliament.govt.nz/
Prince Edward Island : Electoral Reform Commission	www.gov.pe.ca/electoralreform/index.php3
Projet Administration et coût des élections/Administration and Cost of Elections (ACE Project)	www.aceproject.org
Scottish Parliament	www.scottish.parliament.uk/