

Collaboration spéciale

La démocratie au XXI^e siècle : Une contestation fondée sur la *Charte* pour forcer la réforme électorale

Malgré leur nature intrinsèquement politiques, les lois électorales qui violent la *Charte* peuvent faire l'objet d'une révision et d'une réparation judiciaires comme toute autre loi. Des événements survenus récemment dans certaines provinces et à Ottawa indiquent que les pouvoirs exécutif et législatif hésitent à entreprendre une véritable réforme électorale. Le moment est venu pour les partisans du changement de tenter leur chance du côté du pouvoir judiciaire.

L'attaque la plus efficace contre le système majoritaire uninominal à un tour (SMU) consisterait à contester les paragraphes 68(1) et 313(1) de la *Loi électorale du Canada*. Le paragraphe 68(1) garantit la formule uninominale de notre système électoral, qui est renforcée par le paragraphe 313(1), qui prévoit l'élection d'un seul candidat par circonscription, soit celui qui a obtenu le plus grand nombre de votes. Comme il s'agit des fondements du SMU, il est logique de cibler ces deux paragraphes dans une contestation fondée sur la *Charte*.

L'argument juridique le plus percutant est que le SMU viole les droits démocratiques garantis par l'article 3 de la *Charte*. La Cour suprême du Canada a établi que le droit de vote avait un double but : a) le droit de tout citoyen à la « représentation effective » au Parlement et b) « le droit du citoyen de jouer un rôle important dans le processus électoral ».

Pour les électeurs, la garantie de « représentation effective » est le droit d'avoir « voix aux délibérations du gouvernement » et « le droit d'attirer l'attention de leur député sur leurs griefs et leurs préoccupations », autrement dit d'avoir un « ombudsman » élu chargé de les aider dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral.

La « représentation effective » suppose « la parité relative du pouvoir électoral » : « Le système qui dilue indûment le vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre, [sic] court le risque d'offrir une représentation inadéquate au citoyen dont le vote a été affaibli. » La pondération inégale des votes n'est pas nécessaire pour mieux gouverner, mais « l'affaiblissement du vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre ne devrait pas être toléré ».

La garantie d'un « rôle important dans l'élection des députés » est profitable tant pour le citoyen individuel que pour l'électorat en général. Le processus d'élection populaire du Parlement renforce « la qualité de la démocratie dans notre pays » et garantit que la politique

gouvernementale » tient compte des besoins et des intérêts d'un large éventail de citoyens ». C'est aussi le fondement du deuxième droit garanti par l'article 3 : « Le droit de briguer les suffrages des électeurs offre à tout citoyen la possibilité de présenter certaines idées et opinions et d'offrir à l'électorat une option politique viable. Le droit de vote permet à tout citoyen de manifester son appui à l'égard des idées et opinions auxquelles souscrit un candidat donné. »

Vu en contexte, cela permet de comprendre pourquoi les garanties de l'article 3, qui ne visent que les électeurs et les candidats, s'appliquent aussi aux partis politiques. C'est par rapport à un parti que la plupart des Canadiens exercent leur droit de voter ou de briguer les suffrages. Donc, pour parvenir à contester le SMU en se fondant sur la *Charte*, il faut aller au-delà de la violation des droits individuels pour s'attaquer à ce qui fait en sorte que notre système électoral favorise certains partis et nuit à d'autres.

Nous savons que le SMU profite aux grands partis concentrés dans une région au détriment des petits partis et de ceux dont les partisans sont dispersés. Il viole le droit de chaque électeur de trois façons :

- Il viole la garantie de « représentation effective » en refusant aux partisans de certains partis une « voix aux délibérations du gouvernement ».
- Il viole l'impératif de « parité relative du nombre des électeurs ». Par exemple, aux élections de 1993, il a fallu 34,36 fois plus d'électeurs conservateurs que de libéraux pour élire un candidat.
- Il dissuade des électeurs de voter pour leur parti ou candidat préféré, parce qu'ils savent que leur vote ne changera pas l'issue des élections.

Les violations de l'article 3 qui sont imputables au SMU ne se limitent pas aux électeurs et aux candidats. Une loi qui crée des conditions favorables à certains partis politiques au détriment des autres - délibérément ou autrement - viole également l'article 3. La décision majoritaire de l'arrêt *Figueroa* établit que les partis politiques, sans distinction de taille ou de part des suffrages, « constituent à la fois un véhicule et une tribune permettant aux citoyens de participer utilement au processus électoral ».

Par conséquent, une loi qui pénalise les petits partis viole l'article 3 parce qu'elle « réduit la capacité des citoyens d'influencer la politique sociale en introduisant leurs idées et leurs opinions dans le débat public



par leur participation au processus électoral. Elle mine aussi la capacité des citoyens d'exercer leur droit de vote d'une manière qui reflète exactement leurs préférences ».

Une contestation en vertu du paragraphe 15(1) – la garantie du droit à l'égalité – est aussi possible. La jurisprudence en la matière, et le critère de détermination de la violation, sont trop longs et complexes pour être résumés. Cependant, il faut retenir deux points :

Premièrement, il est possible de démontrer, selon la prépondérance des probabilités, que le SMU désavantage les candidates (même éventuelles), par rapport aux candidats, à la Chambre des communes. Il est donc possible de plaider que les femmes sont victimes de discrimination systémique à cause du SMU. À cet égard, la Cour suprême a jugé que l'interprétation de la *Charte* doit être cohérente avec les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes demande aux États membres d'abolir tous les obstacles juridiques empêchant les femmes de participer à la vie politique au même titre que les hommes.

Deuxièmement, il est plus difficile, mais toujours possible, de prouver que les partisans dispersés ou des petits partis (comme les Verts) sont victimes de discrimination par rapport à ceux des grands (comme les libéraux) et des partis concentrés dans une région (le Bloc).

Pour justifier une violation de la *Charte*, le gouvernement doit indiquer en quoi la loi contestée lui est utile en déterminant au moins un besoin « urgent et réel », ce qu'il a eu du mal à faire lors de contestations précédentes. Le ministère fédéral de la Justice aura bien de la difficulté à déterminer le besoin du SMU. En effet, notre système électoral semble avoir été hérité de la Grande-Bretagne sans avoir fait l'objet d'un débat, donc sans la présentation d'un énoncé clair du but visé.

Dans une étude récente, l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale (IDEA) énonce neuf avantages généralement associés au système majoritaire uninominal à un tour. Mis à part deux d'entre eux, soit le développement d'un lien entre les électeurs et les députés, et la simplicité d'utilisation et de compréhension, ils sont sans fondement empirique, du moins au Canada. Seul le premier pourrait être « urgent et réel », la majorité des députés estimant que les « dossiers » de leurs circonscriptions constituent la part la plus importante de leur travail.

La question principale d'une contestation du système pourrait être formulée ainsi : les effets négatifs du SMU – notamment les violations de la *Charte* – l'emportent-ils sur les avantages pour le gouvernement et la politique au Canada? Si la réponse est oui, c'est le succès de la contestation et un changement s'impose.

L'évaluation des « objectifs » du SMU permet de constater que la plupart des « effets positifs » sont infondés. Le gouvernement pourrait alors invoquer un passage de la décision majoritaire rendue dans l'arrêt *Circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)* : « ne devraient être permis que des écarts [de la parité relative du nombre des électeurs] qui se justifient parce qu'ils permettent de mieux gouverner l'ensemble de la population, en donnant aux questions régionales et aux facteurs géographiques le poids qu'ils méritent ». L'argument selon lequel le refus d'une « représentation effective » est justifié par le fait de « mieux gouverner » peut être réfuté de plusieurs façons, selon la manière d'interpréter cette expression.

Si « mieux gouverner » signifie des Cabinets plus stables et plus durables, on pourrait alors comparer la longévité et la stabilité moyennes des gouvernements de coalition de l'Allemagne, de la Suède et d'autres pays à représentation proportionnelle, à la longévité moyenne des gouvernements majoritaires et minoritaires du Canada (tant à l'échelon national que provincial).

Si « mieux gouverner » signifie que le Cabinet est tenu de rendre des comptes directement aux électeurs, le cas de la Nouvelle-Zélande permet de croire que le système mixte proportionnel est tout aussi efficace que le SMU – lorsque les nécessaires adaptations au nouveau système auront été faites.

Si « mieux gouverner » signifie l'élaboration de politiques gouvernementales qui tiennent compte des priorités et des préférences d'une majorité d'électeurs, la représentation proportionnelle – soit les gouvernements de coalition qui en résultent souvent – donne le pion au SMU.

Si un tribunal estime qu'une loi contestée viole la *Charte*, et que cette violation n'est pas justifiée au sens de l'article 1^{er}, il imposera une solution.

Dans le cas d'une loi électorale, la mesure la plus probable est l'annulation avec sursis. Le tribunal déclarerait inconstitutionnelles les dispositions contestées, et fixerait une date de prise d'effet de sa décision (probablement un délai de 12 à 24 mois). Si le Parlement ne prend pas de mesures correctives avant la date limite, les dispositions deviennent caduques.

Il existe déjà un projet de réforme électorale. Un rapport exhaustif sur les systèmes électoraux, préparé par la Commission du droit du Canada, rend inutile tout autre examen (p. ex., une Commission royale). En juin 2005, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de communes a recommandé au gouvernement libéral de l'époque d'adopter une formule à deux volets pour réaliser la réforme électorale : la création d'un comité spécial de la Chambre des communes et d'un « groupe de consultation des citoyens ». Dans sa « Réponse » d'octobre 2005, le gouvernement a approuvé la teneur des recommandations, mais rejeté la demande que les deux volets soient terminés au plus tard au début de 2006. (En l'occurrence, le processus aurait, bien entendu, été interrompu par les élections générales tenues plus tôt cette année.) Le gouvernement libéral y affirmait aussi avoir pris des mesures pour l'établissement « d'un processus délibératif de consultation des citoyens ». À ma connaissance, rien ne vient appuyer cette affirmation.

Dans son récent discours du Trône, le nouveau gouvernement conservateur a promis de « s'inspirer » du rapport du Comité. Si une contestation du SMU fondée sur la *Charte* devait être acceptée d'une quelconque façon, même par un tribunal inférieur, cela donnerait très certainement l'élan nécessaire pour forcer le gouvernement à tenir sa promesse. Sans ce coup de pouce, il semble peu probable que la réforme électorale se réalise.

Heather MacIvor est professeure de sciences politiques à l'Université de Windsor.