

## **La réforme électorale**

### **(1) Introduction**

(1.1) Le comité doit considérer la question dans son ensemble. Toute réforme électorale à la Chambre des communes doit se réaliser dans le contexte parlementaire global. Le présent mémoire explique pourquoi, comment et quand la réforme électorale peut être réalisée au Parlement, à la fois au Sénat et à la Chambre des communes.

(1.2) Le présent mémoire tente de trouver un consensus/compromis que pourront appuyer tous les partis représentés au comité. De plus amples explications paraissent au paragraphe (6.1).

(1.3) La présente proposition est conforme à tous les principes qu'avait retenus le comité pour son étude. Voir le paragraphe (5.1).

(1.4) La proposition établit de façon logique pourquoi il y a une seule façon de procéder pour ce qui est de la réforme électorale. Voir le paragraphe (3.1).

### **(2) Recommandations principales**

(2.1) L'élection des députés à la Chambre des communes se déroulerait de la même façon, sauf que les électeurs auraient le choix de remplir leur bulletin de vote selon le système majoritaire uninominal à un tour ou le scrutin préférentiel optionnel.

(2.2) Les électeurs auraient également à remplir un deuxième bulletin de vote afin de combler les sièges vacants à la Chambre des communes dans le respect de la parité des sexes au sein des partis. Il n'y aurait pas d'élections partielles, ce qui permettrait de réaliser des économies de taille et de combler les vacances le plus rapidement possible. Nous aurions ainsi trois nouvelles députées parlementaires de façon immédiate, avec une autre députée plus tard dans l'année.

(2.3) Les nominations au Sénat pour le reste de la législature se feraient selon la représentation proportionnelle, ce qui ressemble beaucoup à la façon dont votre comité a été constitué.

(2.4) Les sénateurs seraient ensuite « élus » conformément à la représentation proportionnelle à partir du bassin de candidats aux sièges vacants à la Chambre des communes. On procéderait ainsi pendant tout au plus deux scrutins.

(2.5) Le comité sur la réforme électorale serait reconstitué dans une législature future pour apporter des amendements constitutionnels et organiser un référendum, afin de permettre la représentation selon la population par province à la Chambre des communes et d'instituer un Sénat élu selon la représentation proportionnelle.

### **(3) Vue d'ensemble**

(3.1) Dans une fédération, la représentation provinciale (et territoriale) au Parlement comporte deux aspects. Le premier aspect, qui est le plus important, c'est que chaque province et territoire doit être représenté au Parlement selon sa

population<sup>1</sup>. Le deuxième aspect, c'est que les provinces plus petites, les territoires, ainsi que les provinces qui renferment une minorité considérable au sein d'une fédération, doivent bénéficier d'une représentation protectrice accrue au Parlement. Il est impossible d'avoir une représentation protectrice et une représentation axée sur la population dans une seule chambre<sup>2</sup>. Cela veut dire que nous devons avoir deux chambres.

(3.2) En 2016, les personnes chargées de légiférer doivent être choisies par scrutin.

(3.3) Essentiellement, il existe deux façons de représenter la société au Parlement. La première, c'est d'avoir une personne qui représente une région géographique, comme un comté, une ville ou un secteur particulier d'une ville. La personne représenterait toute la population de cette région, que les gens aient voté pour elle ou non. La deuxième façon, c'est d'avoir des personnes qui représentent une valeur ou des intérêts partagés dans toute la province ou tout le territoire. Ces personnes pourraient également représenter une minorité dans la province ou le territoire. De cette façon, les personnes élues représenteraient seulement les électeurs qui ont voté pour elles. Puisqu'il faut absolument avoir deux chambres, nous pouvons avoir le meilleur des deux mondes. Une chambre serait constituée à partir d'un scrutin majoritaire uninominal (la Chambre des communes), et l'autre chambre aurait une représentation proportionnelle assurée par un parti ou un groupe pour l'ensemble de la province (le Sénat).

(3.4) Si le Sénat est indépendant, on doit clairement indiquer que la confiance est uniquement du ressort de la Chambre des communes. Cependant, la Chambre doit avoir une primauté financière bien structurée par rapport au Sénat sans toucher aux autres pouvoirs du Sénat. En d'autres termes, les deux chambres doivent disposer d'un pouvoir équivalent pour ce qui est de légiférer et de rendre le gouvernement redevable.

(3.5) Si le Sénat devient réellement indépendant (c.-à-d. qu'il ne relève pas du gouvernement ou de la Chambre des communes), la loi établissant des dates fixes pour les élections devra être modifiée également. S'il y a un conflit entre les deux chambres, il faudra faire une exception par rapport à la date fixe des élections afin que le peuple puisse décider, mais seulement après que certaines mesures auront été prises.

#### **(4) Vue détaillée**

(4.1) La Chambre des communes sera constituée de députés élus représentant une seule circonscription, et les électeurs auront le choix de remplir leur bulletin de vote selon le système majoritaire uninominal à un tour ou le scrutin préférentiel optionnel. Le vote serait obligatoire, avec possibilité d'abstention. Le dépouillement des votes aurait lieu jusqu'à ce qu'une majorité des bulletins de vote favorise un candidat qui serait alors élu. Il faudrait adopter un projet de loi dans ce sens.

(4.2) Les électeurs auraient à remplir un deuxième bulletin de vote qui ne servirait pas à élire de façon immédiate des députés à la Chambre des communes, mais plutôt à combler des vacances pendant la législature, ce qui permet d'éviter des élections partielles. Afin d'établir l'égalité des sexes, le candidat proposé au deuxième tour pour combler une vacance au sien du même parti doit être du sexe opposé du candidat qui vient de se présenter pour l'élection immédiate à la Chambre des communes. Un projet de loi serait adopté dans ce sens.

(4.3) Pendant le restant de la législature, on instaurerait la représentation proportionnelle au Sénat. Les chefs des partis proposeraient leurs candidats aux postes de sénateur au Comité consultatif indépendant sur les nominations au Sénat, conformément aux quotients de Droop par province ou territoire obtenus par leur parti lors des élections tenues en octobre 2015<sup>3</sup>. Le comité étudierait alors les candidats en respectant les critères déjà établis, et dresserait une liste de candidats à l'intention du premier ministre. Les vacances seraient comblées une à une pour une province ou un

---

<sup>1</sup> Ce n'est pas le cas actuellement. La Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario sont sous-représentées par 40 sièges dans la législature actuelle.

<sup>2</sup> Voir l'article « Senate Reform and House Representation », dans le volume 9 du n° 3, paru en décembre 2015, de la Revue de droit parlementaire et politique, pp. 621 à 639.

<sup>3</sup> Voir l'Annexe I pour ce qui est des quotients de Droop et la répartition des sièges (élus) par parti d'après les dernières élections.

territoire selon le plus faible pourcentage de représentation de la province ou du territoire au Sénat pour le caucus concerné. En cas de résultats ex aequo, la préférence sera accordée au parti ayant obtenu plus de votes. Les sénateurs indépendants seraient nommés, conformément au quotient de Droop, au caucus du parti nommé par le premier ministre. Si le chef d'un parti ne souhaite pas retenir un candidat au poste de sénateur, le comité continuera à suivre le processus en vigueur pour la vacance en question<sup>4</sup>.

(4.4) Il faut retenir cinq choses quant aux nominations faites au Sénat qui correspondent au vote populaire des dernières élections. Tout d'abord, c'est exactement ce à quoi s'est engagé le premier ministre Cameron du Royaume-Uni pour ce qui est des nominations à la Chambre des lords, engagement qu'il a respecté. Deuxièmement, cela ressemble à la méthode utilisée lors de la première sélection des sénateurs en 1867<sup>5</sup>. Troisièmement, le premier ministre du Canada avant la Confédération, Sir Étienne-Paschal Taché, a déclaré dans les Débats sur la Confédération que les futurs premiers ministres s'inspireraient de la même méthode de sélection utilisée pour les premiers sénateurs. Quatrièmement, le comité devrait se rendre compte que l'indépendance du Sénat ne veut pas forcément dire qu'il devrait y siéger des sénateurs indépendants, mais plutôt que le Sénat devrait être indépendant par rapport à l'organe exécutif et la Chambre des communes. Enfin, le premier ministre Taché a également soulevé, dans les Débats de la Confédération, la possibilité d'éliminer la partisanerie au Sénat. Il a expliqué que les nominations seraient faites selon les forces relatives des partis, plutôt que de tout simplement nommer des membres d'un seul parti. C'était ainsi qu'il comprenait le terme partisanerie. Une résolution adoptée suivant un vote par appel nominal conformément à « l'avis de la Chambre » permettrait de procéder ainsi en obtenant le consensus de tous les partis. Tous les chefs des partis pourraient alors proposer leurs candidats en bon et due forme.

(4.5) La prochaine étape consiste à instaurer un processus électoral reposant sur la représentation proportionnelle pour le Sénat, et ce, aux deux prochaines élections fédérales. Un scrutin à listes ouvertes conviendrait le mieux. On pourrait ainsi facilement donner immédiatement suite aux élections servant à combler des sièges vacants à la Chambre des communes en prévoyant un processus qui donnerait lieu à des « élections » au Sénat. Tous les candidats proposés aux sièges vacants constitueraient la liste de candidats à être nommés au Sénat. Ils seraient classés selon le pourcentage des appuis obtenus dans chaque circonscription. Ce seront les électeurs qui décideront le classement des candidats individuels sur chaque liste des partis. Le quotient de Droop serait appliqué au scrutin majoritaire uninominal à un tour et au candidat en première place au scrutin préférentiel optionnel pour ce qui est des votes concernant les sièges vacants à la Chambre des communes. On s'attendrait à ce que la personne élue pour combler un siège vacant à la Chambre des communes accepte un siège vacant au Sénat pendant la législature en cours et démissionne plus tard.

(4.6) Si certains s'inquiètent du fondement constitutionnel de cette façon de procéder, rappelons certains faits historiques. Il faut se souvenir que 925 sénateurs ont été nommés à ce jour (2016). Environ 8 % d'entre eux ont été nommés parce qu'ils étaient sénateurs avant la Confédération. La majorité d'entre eux ont été élus sénateurs. Parmi les sénateurs restants, plus d'un tiers (1/3) étaient députés à la Chambre des communes. Parmi ces derniers, 65 % étaient encore députés lorsqu'ils ont été nommés au Sénat, et 17 % d'entre eux ont été nommés tout au début de leur mandat, dont 7 % qui, étonnamment, n'ont jamais siégé à la Chambre des communes après avoir été élus. On ne devrait nullement être préoccupé par la nomination de personnes au Sénat ayant été élues à la Chambre des communes, ni gêner ce processus. Une résolution, évoquant « l'avis de la Chambre », serait adoptée, tel que décrit précédemment. Le premier ministre nommerait des sénateurs à partir des listes énumérées soumises par les partis, conformément au quotient de Droop.

---

<sup>4</sup> Voir l'Annexe II pour la liste des vacances prévues (départs à la retraite) au Sénat et la façon dont elles pourraient être comblées. Le chef du parti proposerait les candidats selon la plus faible représentation ou le plus grand nombre de votes.

<sup>5</sup> L'article 14 des résolutions de Québec se lit comme suit : les premiers [sénateurs]seront pris [dans les Sénats ayant précédé la Confédération] des diverses provinces...afin que tous les partis politiques soient, autant que possible, équitablement représentés.

(4.7) Il faudra régler la question de la primauté financière de la Chambre des communes en ce qui concerne les subsides, les voies et moyens et le pouvoir d'emprunt. Le processus habituel concernant les subsides prévu par les Lois de crédits serait maintenu, mais le recours à des mandats spéciaux serait autorisé pendant une session sous réserve de résolution de rejet du Parlement<sup>6</sup>. Les mandats ne pourront être utilisés que s'ils sont requis à la nécessité dans l'intérêt public.

(4.8) La loi devrait prévoir une procédure restreinte pour les voies et moyens. Les projets de loi portant sur les impôts et les taxes suivraient leur cours habituel au Parlement. Si, toutefois, une motion particulière visant les voies et moyens est déposée au Parlement, motion dont le seul but est de modifier le taux d'imposition ou de taxation, le Cabinet serait autorisé, après une période d'attente de six mois, à varier par décret le taux, sous réserve de résolution de rejet du Parlement. Il faudrait recourir à une procédure sous réserve de résolution de rejet pour emprunter des crédits. Toutes ces procédures exigeraient un cadre législatif.

(4.9) Après une période d'essai correspondant à deux élections fédérales, le présent comité serait reconstitué afin d'examiner et de proposer des amendements constitutionnels qui porteraient sur les questions fondamentales soulevées ci-dessus. Ces amendements feraient alors l'objet d'un référendum.

## **(5) Avancement de principes**

(5.1) il va sans dire que le fait de permettre aux électeurs de choisir la façon de remplir le bulletin de scrutin pour la Chambre des communes, que ce soit selon le système majoritaire uninominal à un tour ou le scrutin préférentiel optionnel, ainsi qu'un dépouillement en fonction des résultats des deux partis préférés, augmentera la légitimité de l'élection des candidats. Il en va de même pour la représentation proportionnelle au Sénat, qui renforcera le lien entre les intentions de vote et l'« élection » des représentants. Le vote obligatoire, avec possibilité d'abstention, augmentera aussi la légitimité du processus. La représentation proportionnelle et le scrutin préférentiel optionnel font augmenter également de façon inhérente l'engagement, le civisme et la collaboration, et offrent des possibilités de participation aux groupes sous-représentés. On ne modifiera aucunement le bulletin de vote, et le processus ne deviendra pas plus complexe. Les systèmes de représentation proportionnelle comportent souvent de longs bulletins de vote et le dépouillement est compliqué. Le système proposé est simple et donne des résultats fiables et vérifiables.

(5.2) Ce qu'il faut retenir de la présente proposition, c'est qu'elle fait valoir à la fois le scrutin majoritaire uninominal (représentation locale) et la représentation proportionnelle (les intentions de vote).

## **(6) Compromis et consensus**

(6.1) Cette proposition ne sera réalisable que si les partis font des compromis et arrivent à un consensus. C'est absolument essentiel dans le cas des questions qui ne peuvent être réglées dans le court terme par des textes législatifs. Une résolution à la Chambre, comme la résolution Nickle concernant les titres honorifiques au Canada, fonctionne seulement si les décideurs qui suivront sont prêts à respecter la résolution. Espérons que M. Reid et M. Kenney seront en mesure d'appuyer les propositions contenues dans le présent mémoire. Ils ont accordé leur soutien à un excellent projet de loi ministériel déposé en 2007 concernant les « élections » au Sénat. Le projet de loi prévoyait un scrutin préférentiel afin de combler un siège vacant et la représentation proportionnelle calculée au moyen du quotient de Droop pour un certain nombre de sièges vacants sans qu'un référendum ne soit nécessaire<sup>7</sup>. J'espère qu'ils seront prêts à appuyer la présente proposition afin de mettre en œuvre la représentation proportionnelle au Sénat sans recourir à un référendum pendant la période d'essai. De plus, il se peut que le fait de permettre aux électeurs de faire de leur bulletin de vote un bulletin du genre majoritaire uninominal à un tour (c.-à-d. une croix à l'endroit habituel) soit suffisant pour rassurer ceux qui craignent une réforme radicale.

(6.2) Un autre obstacle, c'est la question des mandats au Sénat. Bien qu'il ne soit pas absolument nécessaire, plus on encouragera les sénateurs en poste à démissionner du Sénat à la fin de chaque législature, le plus rapidement la

---

<sup>6</sup> Voir le paragraphe 39(1) de la Loi d'interprétation pour ce qui est de la mise en œuvre d'une procédure de résolution de rejet.

<sup>7</sup> Voir le projet de loi C-20, Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination des sénateurs, de la deuxième session de la 39<sup>e</sup> législature, et le témoignage de M. Reid dans le cadre de l'étude du projet de loi par le Comité législatif rendu le 9 avril 2008, à 17 heures.

proportionnalité pourra correspondre au calcul du quotient de Droop suivant les élections fédérales. On aura la meilleure chance de réaliser cet objectif en arrivant à un consensus parmi les partis afin que leurs candidats ne servent que pendant une seule législature avant de chercher à être réélus. Il faut absolument que les partis obtiennent l'appui de leur caucus pour ce faire. Il se peut que les entretiens du premier ministre Harper avec chacun des candidats qu'il a proposés (avant leur nomination) concernant la réforme du Sénat puissent en encourager certains à démissionner à la fin de la présente législature ou que certains sénateurs cherchent à se faire élire.

(6.3) Le gouvernement aurait à modifier sa stratégie pour ce qui est de la réforme du Sénat. Même si, stricto sensu, aucune des présentes propositions ne va à l'encontre de la plateforme du parti, on aurait néanmoins l'impression que c'était le cas. On a mal compris ce que veut dire l'indépendance du Sénat et la partisanerie par rapport au Sénat. Il faut comprendre cette différence afin de changer de stratégie vis-à-vis du Sénat et en même temps permettre, dans un premier temps, aux électeurs de choisir ou non le scrutin préférentiel optionnel pour la Chambre des communes.

(6.4) Les néo-démocrates et les verts n'obtiendront probablement pas leur premier choix pour ce qui est de la représentation proportionnelle, mais ils pourront en faire l'essai pendant deux élections fédérales et ensuite chercher à mettre en œuvre quelque chose de plus permanent dans le futur.

(6.5) Enfin, le Bloc québécois bénéficierait probablement du statut de parti reconnu grâce à ces propositions. Le calcul du quotient de Droop, si nous nous fions aux élections d'octobre 2015, lui aurait accordé cinq sénateurs ainsi que le statut de parti reconnu au sein du Parlement actuel.

Annexe I

Quotients de Droop et la répartition des sièges « élus » au Sénat selon les élections législatives d'octobre 2015

<b><i>Affiliation politique</i></b>	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yn	T. N.-O.	Nt	<b>Total</b>
Bloc québécois	0	0	0	0	821 144	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>821 144</b>
Conservateurs	26 469	16 900	93 697	112 070	709 164	2 293 393	224 527	267 937	1 150 101	708 010	4 928	3 481	2 956	<b>5 613 633</b>
Verts	2 772	5 281	17 630	20 551	95 395	185 992	18 944	11 527	48 742	194 847	533	537	182	<b>602 933</b>
Libéraux	165 418	51 002	324 816	227 764	1 515 673	2 929 393	268 280	131 681	473 416	829 816	10 887	9 172	5 619	<b>6 942 937</b>
Néo-démocrates	54 120	14 006	85 468	81 105	1 075 366	1 085 916	81 960	138 574	224 800	615 156	3 943	5 783	3 171	<b>3 469 368</b>
Totaux	256 504	87 484	523 628	441 786	4 241 487	6 541 572	600 503	551 895	1 930 641	2 364 776	20 291	18 973	11 928	<b>17 591 468</b>
<b><i>Quotients de Droop</i></b>	36 644	17 498	47 604	40 163	169 660	261 664	85 787	78 843	275 807	337 826	10 147	9 488	5 965	
Bloc québécois	0,000	0,000	0,000	0,000	4,840	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	
Conservateurs	0,722	0,966	1,968	2,790	4,180	8,765	2,617	3,398	4,170	2,096	0,486	0,367	0,496	
Verts	0,076	0,302	0,370	0,512	0,562	0,711	0,221	0,146	0,177	0,577	0,053	0,057	0,031	
Libéraux	4,514	2,915	6,823	5,671	8,934	11,195	3,127	1,670	1,716	2,456	1,073	0,967	0,942	
Néo-démocrates	1,477	0,800	1,795	2,019	6,338	4,150	0,955	1,758	0,815	1,821	0,389	0,610	0,532	
<b><i>Répartitions des sièges</i></b>														
Bloc québécois	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>5</b>
Conservateurs	1	1	2	3	4	9	2	3	4	2	0	0	0	<b>31</b>
Verts	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Libéraux	4	3	7	5	9	11	3	1	1	2	1	1	1	<b>49</b>
Néo-démocrates	1	0	1	2	6	4	1	2	1	2	0	0	0	<b>20</b>
<b>Totaux</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>105</b>

## Annexe II

	Date de la vacance	Répartition selon la nomination par le PM ou le caucus					Répartition selon le quotient de Droop (élections de 2015)					Pourcentage des sièges retenus/remportés				Candidats proposés par le chef du parti				
		BQ	C	Lib	NPD	Tot	BQ	C	Lib	NPD		BQ	C	Lib	NPD	BQ	C	Lib	NPD	
Ontario	06/01/2017	0	10	13	0	23	0	9	11	4	24	100 %	110 %	117 %	0 %					1
Nouvelle-Écosse	14/01/2017	0	4	5	0	9	0	2	7	1	10	100 %	200 %	71 %	0 %					1
Nouvelle-Écosse	22/01/2017	0	4	4	1	9	0	2	7	1	10	100 %	200 %	56 %	100 %				1	
Ontario	10/08/2017	0	9	13	1	23	0	9	11	4	24	100 %	100 %	117 %	25 %					1
Terre-Neuve-et-Labrador	04/09/2017	0	4	1	0	5	0	1	4	1	6	100 %	400 %	25 %	0 %					1
Île-du-Prince-Édouard	08/09/2017	0	1	2	0	3	0	1	3	0	4	100 %	100 %	66 %	100 %	*			1	
Nouvelle-Écosse	06/11/2017	0	3	5	1	9	0	2	7	1	10	100 %	150 %	71 %	100 %				1	
Saskatchewan	02/04/2018	0	4	1	0	5	0	3	1	2	6	100 %	133 %	100 %	0 %					1
Colombie-Britannique	11/05/2018	0	2	3	0	5	0	2	2	2	6	100 %	100 %	150 %	0 %					1
Ontario	12/08/2018	0	9	12	2	23	0	9	11	4	24	100 %	100 %	108 %	50 %					1
Alberta	21/08/2018	0	2	3	0	5	0	4	1	1	6	100 %	50 %	300 %	0 %					1
Ontario	29/09/2018	0	9	11	3	23	0	9	11	4	24	100 %	100 %	100 %	75 %	*				1
Territoires du Nord-Ouest	21/11/2018	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	100 %	100 %	0 %	100 %	*			1	
Ontario	10/12/2018	0	9	10	4	23	0	9	11	4	24	100 %	100 %	90 %	100 %	*			1	
Québec	22/04/2019	0	10	13	0	23	5	4	9	6	24	0 %	250 %	144 %	0 %					1
Québec	29/06/2019	0	10	12	1	23	5	4	9	6	24	0 %	250 %	132 %	16 %		1			
Saskatchewan	14/08/2019	0	3	1	1	5	0	3	1	2	6	100 %	100 %	100 %	50 %	*				1
Québec	25/08/2019	1	9	12	1	23	5	4	9	6	24	20 %	225 %	132 %	16 %					1
																<b>Totaux</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>12</b>

\*Seulement quatre provinces/territoires auraient obtenu le nombre correct selon le quotient de Droop.