



Systeme bicameral à representation proportionnelle mixte (BPM)

Présentation devant le Comité spécial sur la réforme électorale,

le 6 octobre 2016

Soumise par :

Jason Hammond,

Jason Scott et

Andrew West

www.bmp-bpm.ca
info@bmp.bpm.ca



SOMMAIRE

Cette proposition, qui est présentée au Comité spécial sur la réforme électorale (ERRE), porte sur une forme de représentation proportionnelle qui intègre le système uninominal majoritaire à un tour actuel. Comme tant d'autres personnes, nous souhaitons que chaque vote compte et que le Parlement agisse en prenant vraiment en considération la volonté de tous les Canadiens. C'est pourquoi nous présentons ce mémoire destiné aux deux Chambres du Parlement, le tout dans le but de remplir le mandat du Comité spécial sur la réforme électorale.

Qu'est-ce qu'un système bicaméral à représentation proportionnelle mixte?

Le système bicaméral à représentation proportionnelle mixte (BPM) introduit une nouveauté en élargissant le champ d'action de la politique canadienne au-delà du système électoral et en s'attaquant à un autre problème apparemment insoluble lié à ce système politique, soit le Sénat. Le système BPM réinvente le Sénat en le mettant à contribution pour introduire la proportionnalité au Parlement.

Compte tenu de l'importance de la réforme électorale et du mécontentement des Canadiens envers le Sénat, nous encourageons le Comité spécial sur la réforme électorale à envisager d'améliorer le fonctionnement des deux Chambres du Parlement (de là, le terme « bicaméral »). Le système BPM résout ces deux problèmes avec une seule réforme.

Fonctionnement du système bicaméral à représentation proportionnelle mixte

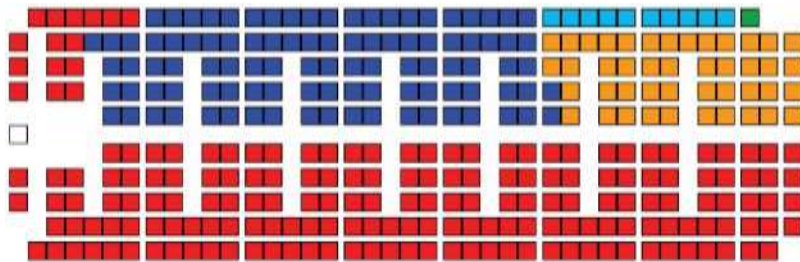
Le système bicaméral à représentation proportionnelle mixte est fondé sur le système mixte avec compensation proportionnelle (ou MCP), lequel prévoit qu'une seule assemblée législative est créée à partir d'une combinaison de « sièges de circonscription » et de « sièges de liste ». Chaque siège de circonscription est détenu par le gagnant de cette circonscription, ou comté, tel que déterminé lors d'élections. Après que chaque siège de circonscription a été attribué, les sièges de liste restants sont répartis entre les partis sous-représentés à l'issue du vote populaire. Par exemple, si le parti mauve obtient 10 % des votes mais seulement 5 % des sièges de circonscription, on lui attribuerait suffisamment de sièges de liste pour qu'il détienne 10 % de l'ensemble des sièges à l'Assemblée législative.

En vertu de ce système, les 338 sièges de circonscription à la Chambre des communes sont chacun attribués à un seul député par circonscription électorale, comme ils l'ont toujours été. Les sièges de « liste » sont attribués au sein du Sénat, soit aux partis qui sont sous-représentés au Parlement à l'issue du vote populaire (principe 3 énoncé dans le mandat du Comité spécial sur la réforme électorale : accessibilité et inclusion).¹ Cela introduit la proportionnalité dans les deux Chambres.

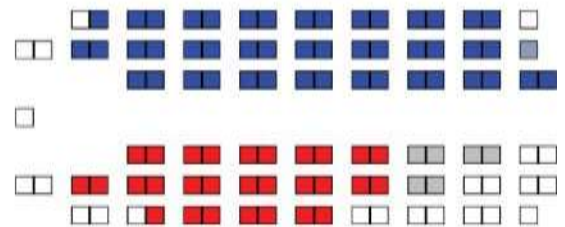
¹ Chambre des communes, *Journaux*, 42^e législature, 1^{re} session, n^o 67 (7 juin 2016).



Grâce au système BPM, le Parlement passera de ceci² :

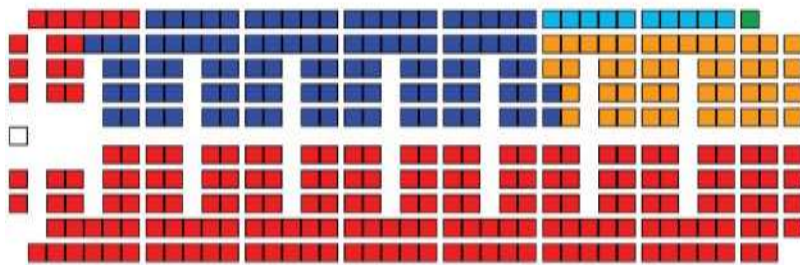


Chambre des communes

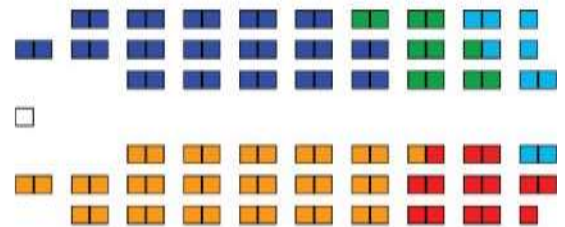


Séna

... à



Chambre des communes



Séna

Le système BPM s'inscrit dans l'évolution de notre système de gouvernement britannique. La grande différence, c'est qu'en vertu du système BPM, le Sénat serait revitalisé dans la mesure où il s'exprimerait au nom des gens sous-représentés. Les Canadiens profiteront d'un Parlement amélioré tout en conservant le bulletin de vote qu'ils connaissent bien.

De plus, en mettant le Sénat à contribution, le système BPM assure une représentation proportionnelle au sein des provinces et territoires, ainsi qu'à l'échelle nationale. Par conséquent, les minorités de partout au Canada acquièrent le droit à la représentation, qu'ils soient des électeurs néo-démocrates de l'Ouest canadien ou des électeurs conservateurs du Canada atlantique. Avec le système BPM, même si la représentation dans une chambre peut être disproportionnelle au regard des résultats du vote populaire, la proportionnalité est obtenue dans l'ensemble du Parlement (principe 1 : efficacité et légitimité).

² Voici la répartition des sièges le jour des élections fédérales de 2015; voir le site Web du Parlement de Canada, *Élections*, (Ottawa, base de données de la Bibliothèque du Parlement, aucune date), en ligne : <http://www.lop.parl.gc.ca/ParlInfo/Compilations/ElectionsAndRidings/Elections.aspx?Menu=ElectionsRidings-Election&Language=F> (dernière visite : 5 octobre 2016) [PARLINFO].

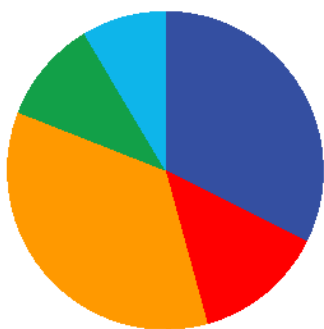
POURQUOI opter pour le système BPM?

La plupart, voire la totalité, des autres options de représentation proportionnelle examinées par le Comité spécial sur la réforme électorale ne s'appliquent qu'à la Chambre des communes, de sorte que la moitié du Parlement ne représenterait toujours pas les choix des Canadiens en vertu de ces options. De nombreux Canadiens ne s'identifient pas aux sénateurs qui les représentent³ et il est facile de comprendre pourquoi. Non seulement un parti peut-il accaparer la totalité du pouvoir en obtenant moins de la moitié des votes à la Chambre basse du Parlement, mais les Canadiens n'ont quant à eux aucune influence sur le choix des personnes qui les représentent à la Chambre haute. Chaque siège gagné au Parlement en vertu du système BPM reflète la volonté des Canadiens (principe 2 : participation). Ce système réaffirme le principe voulant que la *Constitution* oblige le Sénat à assurer une représentation et un équilibre régionaux pour les dossiers de ressort fédéral. Il permet de réaliser ce principe sans ajouter de sièges au Parlement ni changer la méthode de scrutin.

Il procure aussi une plus grande stabilité que la plupart des autres modes de représentation proportionnelle. En vertu du système de gouvernement responsable que le Canada utilise actuellement, le gouvernement doit être démis de ses fonctions s'il perd la confiance de la Chambre des communes. La probabilité que cela se produise est plus élevée lorsque la Chambre des communes est seule à élire ses députés selon le mode de représentation proportionnelle conventionnel. Mais rien dans la *Constitution* ni dans une quelconque convention constitutionnelle ne prévoit que le gouvernement doive être démis de ses fonctions s'il perd la confiance du Sénat. Le pire qui pourrait arriver, ce serait que le Sénat refuse d'adopter les projets de loi de la Chambre des communes qui, selon lui, doivent être retravaillés, et vice versa. Mais les choses devraient fonctionner exactement de cette façon-là au sein d'un gouvernement qui représente divers intérêts. Pour être adopté tant à la Chambre des communes qu'au Sénat,

un projet de loi devrait normalement être jugé satisfaisant par plus qu'un parti, ce qui permettrait de créer des lois qui résulteraient d'une collaboration accrue et qui refléteraient les divers points de vue des Canadiens (principe 4 : intégrité).

Composition d'un Sénat BPM



L'un des nombreux avantages liés à la RMBCP réside dans le fait que le système électoral peut demeurer exactement le même. Les Canadiens peuvent utiliser un bulletin de vote unique lorsqu'ils votent pour un député local (principe 5 : représentation locale). Grâce au système BPM, ce même bulletin de vote permet aux Canadiens de choisir tous leurs représentants, de sorte que chaque vote compte.

³ « Two-in-three Canadians say the Senate is “too damaged” to ever earn their goodwill » (3 mai 2016), en ligne : Angus Reid Institute <<http://angusreid.org/senate-reform/>> (dernière visite : 5 octobre 2016) [Angus Reid].

Comment les sénateurs seraient-ils sélectionnés?

Le nombre de sièges au Sénat est déterminé pour chaque parti méritant d'être représenté davantage dans l'optique de la proportionnalité en fonction du nombre de sièges bicaméraux combiné pour chaque province ou territoire. Ces sièges pourraient être attribués aux candidats ayant obtenu le plus de votes lors du scrutin électoral. Même les candidats indépendants ayant fini bon deuxième dans leur comté pourraient, en théorie, devenir sénateurs.

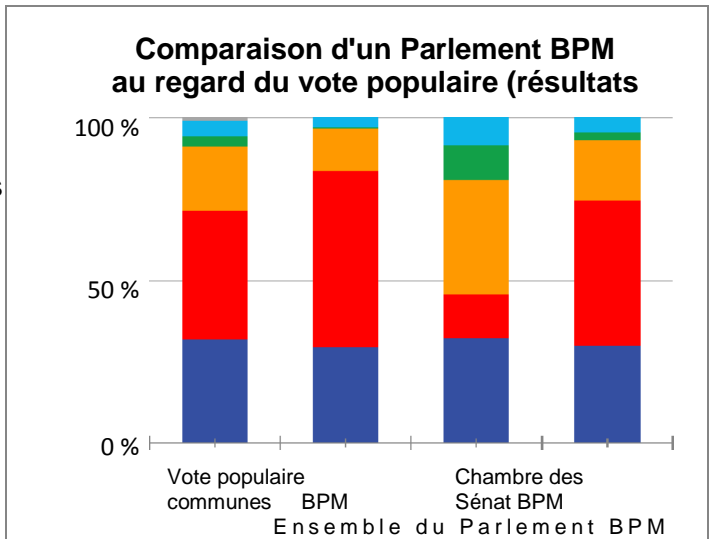
Qu'advient-il des sénateurs en poste?

Les sénateurs peuvent se démettre de leurs fonctions lorsqu'on dissout le Parlement⁴. Mais le système BPM pourrait quand même accroître l'équilibre au Parlement dans la mesure où aussi peu que 20 sièges seraient laissés vacants même si les députés sortants restaient en fonction (voir l'annexe D).

Second examen objectif

Selon la Cour suprême du Canada, les rédacteurs de la *Constitution* souhaitaient que les sénateurs profitent de l'« inamovibilité », ce qui leur permet d'agir « en toute indépendance lorsqu'ils procèdent à l'examen des projets de loi »⁵.

Même si cela correspondait peut-être à l'intention initiale des rédacteurs, une majorité de Canadiens ne souscrit plus à ce principe⁶. On peut croire que les sénateurs de divers partis ayant des points de vue différents pourraient examiner les projets de loi de façon plus adéquate. Le système BPM aurait pour effet d'améliorer le « second examen objectif » dans la mesure où l'on passerait de l'indépendance à l'imputabilité.




Est-il nécessaire de modifier la Constitution pour mettre le système BPM en œuvre?

La façon la plus efficace de mettre le système BPM en œuvre serait de modifier ou d'abroger les articles 24, 29 et 32 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Ces modifications

⁴ *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* (R.-U.), 30 et 31 Vict., ch. 3, s. 30, réimprimé dans L.R.C. 1985, App. II, n° 5.

⁵ *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, par. 79 [renvoi relatif au sénat].

⁶ Angus Reid, *supra*, note 3; Daniel Bitonti, « CTV Poll: 69% of Canadians don't believe Senate is useful », *CTV News* (1^{er} janvier 2014) en ligne : Bell Média <<http://www.ctvnews.ca/politics/ctv-poll-69-of-canadians-don-t-believe-senate-is-useful-1.1614680>>.



devraient être effectuées en vertu de la procédure du 7/50 (qui requiert l'approbation du Parlement et de sept provinces comptant pour au moins la moitié de la population)⁷. Dans l'intervalle, le système BPM pourrait être mis en œuvre de plusieurs façons. Par exemple, lorsque des négociations constitutionnelles ont lieu, un premier ministre qui adhère au système BPM devrait geler les nominations et voir ensuite à combler tous les sièges vacants au Sénat en tenant compte des résultats électoraux tels qu'établis en fonction de ce mode de représentation⁸. Cela est un exemple d'application flexible du mode BPM.

Nous reconnaissons que toute affaire qui met la *Constitution* en cause peut être difficile à régler mais, s'il est possible de créer un meilleur gouvernement, nous devrions faire des efforts pour y arriver.

CONCLUSION

Le système bicaméral à représentation proportionnelle mixte (BPM) est l'une des réformes les plus simples à mettre en œuvre dans la mesure où il n'est pas nécessaire de modifier le bulletin de vote, les circonscriptions électorales et le mandat des sénateurs actuels. Il permet aussi d'élire des gouvernements forts et stables soumis au contrôle d'un Sénat doté d'attributions plus pertinentes. Les Canadiens sauront que leur vote déterminera la composition du Parlement dans son ensemble, ce qui réduira le nombre de votes stratégiques et atténuera l'apathie des électeurs.

Le principe du système BMP veut que l'on accroisse la proportionnalité de l'ensemble du Parlement ou, autrement dit, du Parlement bicaméral, en fonction des résultats électoraux. Un Sénat organisé suivant ce principe permettrait de constituer un Parlement correspondant beaucoup plus au vote populaire.

Oui, le système BMP nécessitera peut-être certaines modifications d'ordre constitutionnel, mais la *Constitution* est un [traduction] « arbre vivant » qui est destiné à évoluer selon [traduction] « les réalités de la vie moderne »⁹. Et les divers paliers de gouvernement devront, au bout du compte, travailler ensemble pour que les Canadiens puissent profiter d'une

⁷ Renvoi relatif au sénat, *supra*, note 4, par. 71-85.

⁸

⁹ *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.), p. 136; Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe, [2004] 3 R.C.S. 698, 2004 CSC 79, par. 22.

démocratie représentative. Le système BMP aurait pour effet de créer un Parlement qui représenterait les intérêts des Canadiens en appliquant une solution conçue ici. Tout cela pourrait être réalisé à l'aide d'un bulletin de vote simple et unique.

Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter les annexes ainsi que notre site Web à www.bmp-bpm.ca.

ANNEXE A

Méthode d'attribution des sièges du Sénat

La présente annexe illustre ce à quoi un Sénat bicaméral à représentation proportionnelle mixte (BPM) pourrait ressembler en utilisant les résultats des élections fédérales de 2015¹⁰. Les résultats réels pour 2019 et par la suite seront, bien entendu, différents. Les mécanismes détaillés de l'attribution des sièges du Sénat seront déterminés par des experts en systèmes électoraux. Du fait que l'espace est limité, nous ne montrons ici que le Sénat BPM définitif projeté. L'analyse complète est accessible à l'adresse www.bmp-bpm.ca¹¹.

Tableau A-1 : Répartition des sièges de 2015 dans un Sénat bicaméral à représentation proportionnelle mixte

Parti	T.-N.-	Î.-P.-	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yn	T. N.-	Nt	Total
PCC	1	2	4	5	4	11	2			4	1			34
PLC	2	1	2				2	4	3					14
NPD	3	1	3	4	9	10	1	2	2			1	1	37
PVC			1	1	2	3	1		1	2				11
BQ					9									9
<i>Total</i>	6	4	10	10	24	24	6	6	6	6	1	1	1	105

Vous pouvez constater dans le tableau ci-dessus et le diagramme à secteurs ci-après que les conservateurs et les néo-démocrates dominent le Sénat qui en résulte. Les libéraux sont le troisième parti, ce qui compense leur dominance à la Chambre des communes. Les verts, dont le soutien est faible tout en s'étendant à l'échelle nationale, remportent onze sièges en plus de celui qu'ils ont obtenu directement à la Chambre des communes. Le Bloc québécois, dont le soutien est solide quoique concentré, remporte neuf sièges en plus des dix qu'il occupe à la Chambre des communes.

¹⁰ PARLINFO, *supra*, note 2.

¹¹ Notre modèle utilise la méthode au plus fort reste pour attribuer les sièges en fonction du quotient de Hare (simple) ou de Droop. Il permet aussi d'établir un seuil pour le plus petit pourcentage de votes qui seront pris en considération dans l'attribution des sièges.

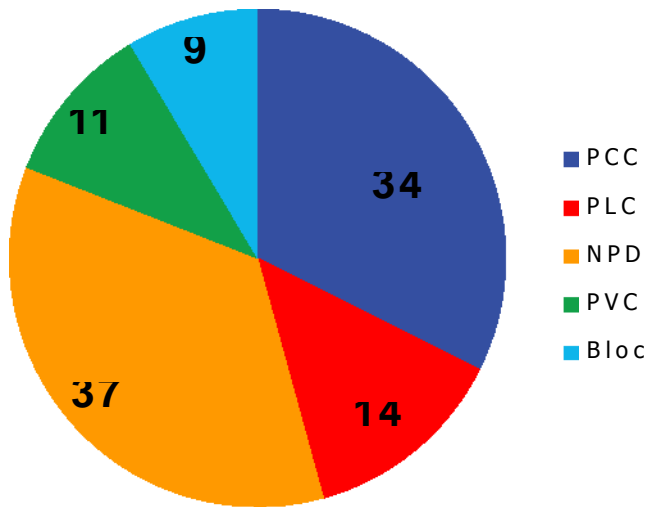
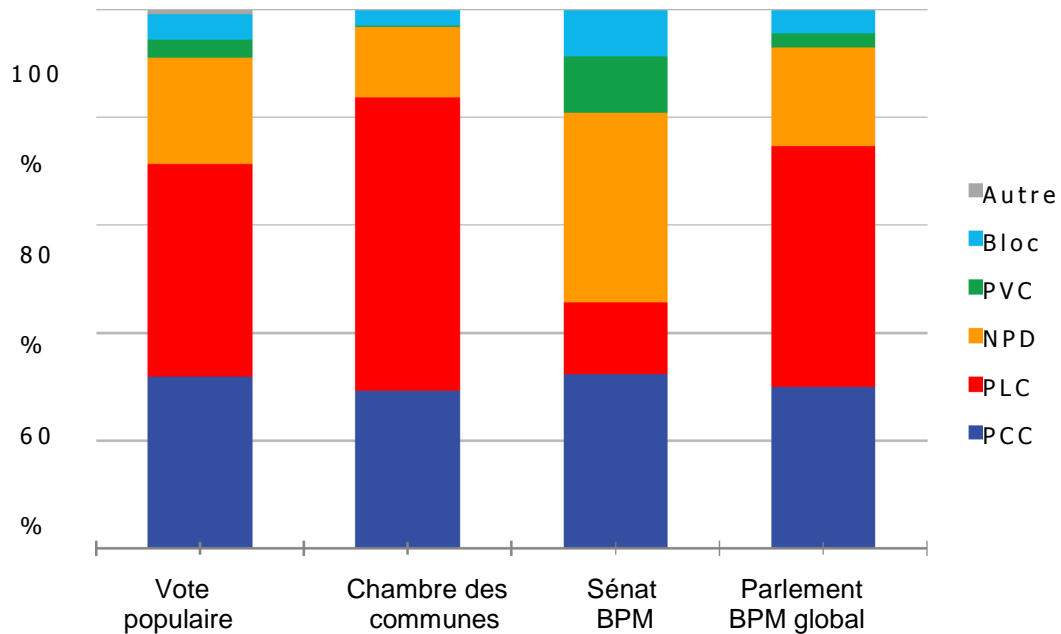


Figure A-1 : Composition de 2015 du Sénat BPM selon l'appartenance politique

Figure A-2 : Comparaison de la Chambre des communes, du Sénat et de la composition BPM globale par rapport au vote collégial



En visant la représentation proportionnelle, le vote est la norme de comparaison. Il est clair que les libéraux dominent la Chambre des communes, détenant 54,4 % des sièges sur 39,5 % du vote. Par conséquent, le Sénat BPM est pondéré en faveur des partis qui sont sous-représentés à la Chambre des communes. Le Parlement BPM global qui en résulte (indiqué dans la colonne de droite) est beaucoup plus près du vote populaire même si les 105 sièges du Sénat représentent moins d'un quart du total. Le tableau A-2 confirme que le Sénat BPM rapproche le nombre total de sièges des parties du vote.

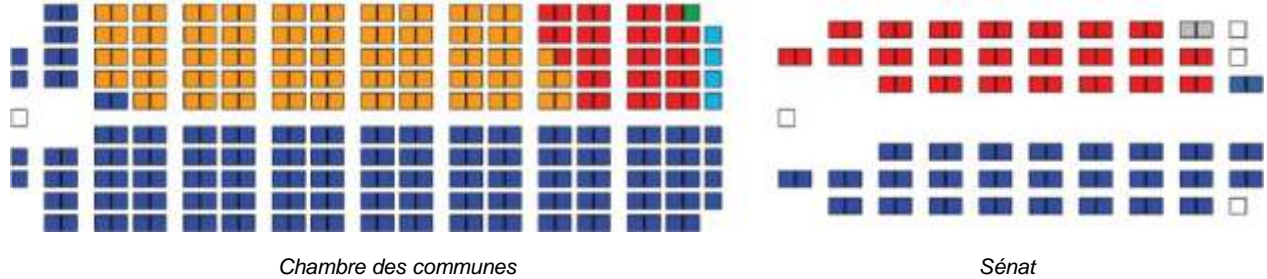
Tableau A-2 : Comparaison du Sénat BPM au vote collégial

Parti	Populaire Crédit	Chambre des communes	BPM Sénat	Général BPM Parlement
PCC	31,9 %	29,3 %	32,4 %	30,0 %
PLC	39,5 %	54,4 %	13,3 %	44,7 %
NPD	19,7 %	13,0 %	35,2 %	18,3 %
PVC	3,4 %	0,3 %	10,5 %	2,7 %
BQ	4,7 %	3,0 %	8,6 %	4,3 %
Autre	0,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Annexe B

Résultats du modèle de Sénat BPM pour les élections passées

Figure B-1 : Résultats réels de 2011¹² :



Résultats pour le Sénat BPM

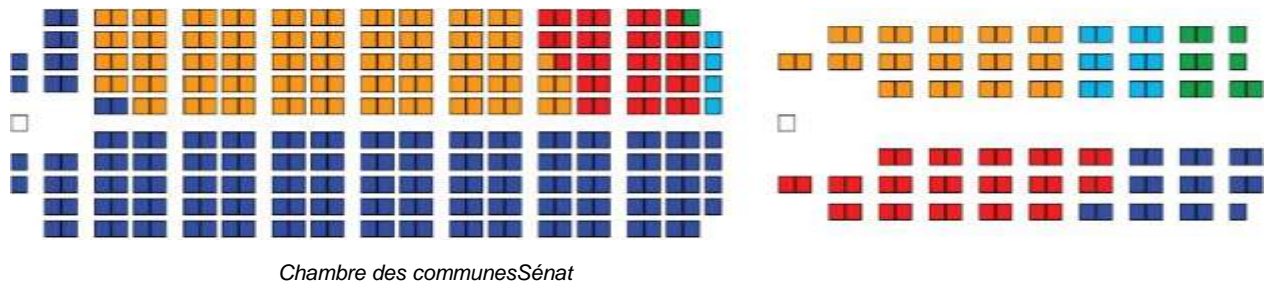
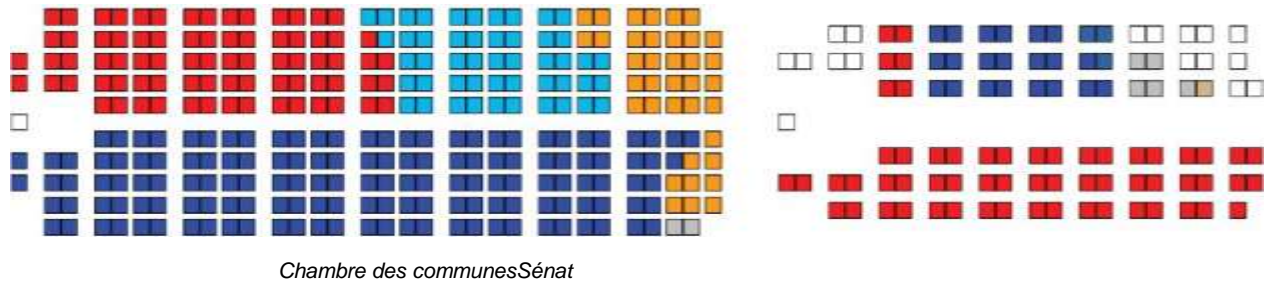
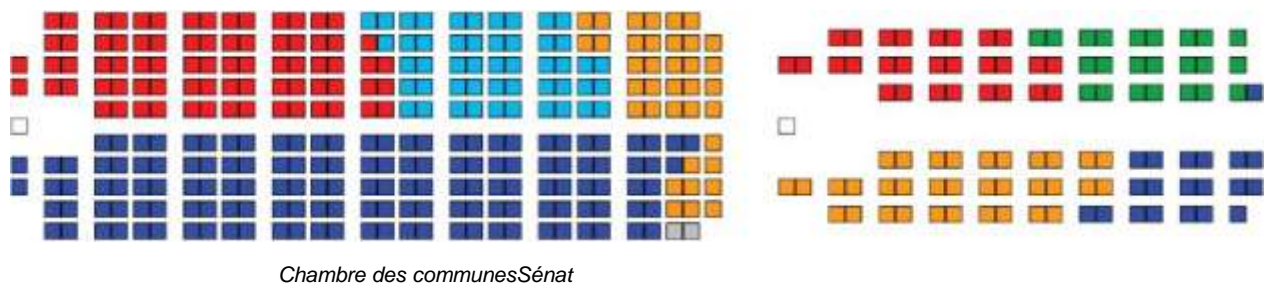


Figure B-2 : Résultats réels de 2008¹³ :



Résultats pour le Sénat BPM



¹² PARLINFO, supra, note 2.

¹³ Idem; pour d'autres résultats, visitez www.bmp-bpm.ca.

ANNEXE C

Effet des paramètres du Sénat BPM sur les résultats du modèle

Les simulations ci-dessus incorporent plusieurs hypothèses qui peuvent avoir une incidence sur le résultat. Comme toujours, les détails sont importants. Nous avons examiné les effets du quotient (Hare et Droop) et du seuil. Par exemple, le tableau C-1 montre les résultats si un seuil de 3 % était imposé (c.-à-d. un parti est tenu d'obtenir 3 % du vote dans une province ou un territoire pour être admissible à un siège au Sénat BPM. La variation lorsqu'il n'y a aucun seuil est indiquée dans la colonne de droite. Six sièges changent de mains, se déplaçant vers les partis plus importants, comme on peut s'y attendre en imposant un seuil.

Tableau C-1 : Répartition des sièges en 2015 dans un Sénat BPM : seuil de 3 %

Parti	T.-N.-	Î.-P.-	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yn	T. N.-	Nt	Total	Variatio
PCC	1	2	4	5	5	13	2			4	1			37	+3
PLC	2	1	2				2	4	4					15	+1
NPD	3	1	3	4	10	11	1	2	2			1	1	39	+2
PVC			1	1	0	0	1		0	2				5	-6
BQ					9									9	+0
<i>Total</i>	6	4	10	10	24	24	6	6	6	6	1	1	1	105	



ANNEXE D

Sénateurs titulaires dans le modèle de Sénat BPM

Les simulations illustrées ci-dessus ont tenu pour acquis que tous les sièges du Sénat peuvent être attribués après chaque élection. Qu'en est-il des sénateurs titulaires? Bien qu'il soit possible que la mise en œuvre du Sénat BPM exerce une importante pression publique et politique visant à amener les sénateurs en exercice à démissionner, il est probable qu'elle exigera une modification constitutionnelle pour l'exécuter.

En septembre 2016, 20 sièges étaient vacants et 85 sénateurs en exercice, y compris 41 conservateurs, 21 libéraux et 23 autres sans appartenance politique¹⁴. Initialement, la plupart de ces derniers siégeaient au sein de caucus de parti. L'objectif du Sénat BPM serait mis en échec en ignorant les titulaires car il ne serait pas juste d'attribuer des sièges additionnels aux conservateurs et aux libéraux alors qu'ils ont nommé les sénateurs en exercice. Par conséquent, il est plus juste et plus cohérent de traiter les sénateurs titulaires selon l'affiliation du premier ministre sur la recommandation duquel ils ont été nommés¹⁵. Selon cette norme, il y a 49 conservateurs et 36 libéraux.

Le Sénat BPM peut être mis en œuvre en conservant ces titulaires et en les comptant dans les totaux provinciaux et territoriaux respectifs, comblant ainsi 20 sièges vacants afin d'atteindre la meilleure proportionnalité bicamérale possible. Il est à prévoir qu'un tel Sénat BPM sera moins proportionnel que si les 105 sièges du Sénat pouvaient être attribués.

Résultats simulés du Sénat BPM pour les élections fédérales de 2015 avec 20 sièges vacants

Une nouvelle simulation des résultats des élections de 2015 avec les sénateurs actuels est montrée en deux étapes ci-après dans le tableau D-1, en commençant par la répartition des 20 sièges vacants en septembre 2016.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Pour cet exercice, les sénateurs nommés par le premier ministre conservateur Brian Mulroney sont considérés comme étant conservateurs.

Tableau D-1 : Répartition des 20 sièges actuellement vacants dans un Sénat BPM (en utilisant les résultats de 2015)

Parti	T.-N.-	Î.-P.-	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yn	T. N.-	Nt	Total
PCC						2								2
PLC														0
NPD		1	2	2	3	3	1							12
PVC						1	1			1				3
BQ					3									3
<i>Total</i>	0	1	2	2	6	6	2	0	0	1	0	0	0	20

Les conservateurs, avec 49 titulaires, obtiennent quand même deux sièges additionnels au sein d'un Sénat BPM en raison de la sous-représentation en Ontario. Les libéraux, avec 36 titulaires et une majorité à la Chambre des communes, n'obtiennent aucun siège supplémentaire. La majorité des sièges vont au NPD, ce qui reflète le manque de cohérence entre le vote et les résultats à la Chambre des communes. Les six derniers sièges sont divisés également entre les verts et les bloquistes.

La combinaison des 85 titulaires avec les 20 sénateurs du Sénat BPM forme le Sénat BPM complet. Les résultats par rapport à un Sénat vide sont aussi indiqués (en provenance du tableau A-1 et répétés ci-après dans la colonne A-1).

Tableau D-2 : Répartition des sièges dans un Sénat BPM avec les titulaires (en utilisant les résultats de 2015)

Parti	T.-N.-	Î.-P.-	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yn	T. N.-	Nt	Total	A-1
PCC	4	1	4	5	11	12	2	4	3	3	1		1	51	34
PLC	2	2	4	3	7	8	2	2	3	2		1		36	14
NPD		1	2	2	3	3	1							12	37
PVC						1	1			1				3	11
BQ					3									3	9
<i>Total</i>	6	4	10	10	24	24	6	6	6	6	1	1	1	105	105

Il est clair qu'un Sénat BPM comprenant seulement 20 sièges vacants n'est pas très proportionnel. Il s'agit toutefois d'une nette amélioration par rapport à l'actuel Sénat *de facto* à deux partis.

Résultats simulés du Sénat BPM pour les élections fédérales de 2015 avec 39 sièges vacants

Au moment des prochaines élections en octobre 2019, il y aura 19 sièges vacants supplémentaires, ce qui laisse 42 conservateurs et 24 libéraux. La répétition de l'exercice ci-dessus donnerait lieu au Sénat BPM illustré au tableau D-3.

Tableau D-3 : Répartition des sièges dans un Sénat BPM avec les titulaires (en utilisant les résultats de 2015)

Parti	T.-N.-	Î.-P.-	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yn	T. N.-	Nt	Total	A-1
PCC	4	2	4	5	9	12	2	3	2	3	1		1	48	34
PLC	1	1	2	3	5	4	2	2	3	2				25	14
NPD	1	1	3	2	5	6	1	1	1			1		22	37
PVC			1		1	2	1			1				6	11
BQ					4									4	9
Total	6	4	10	10	24	24	6	6	6	6	1	1	1	105	105

Un Sénat BPM comportant 39 sièges vacants est quand même déséquilibré par les titulaires, mais il est plus proportionnel. Le diagramme ci-après compare la proportion du vote à la Chambre des communes, au Sénat et au sein d'un Parlement BPM global. Nous constatons que le Parlement BPM global permet toujours d'établir une meilleure correspondance avec le vote que la Chambre des communes (bien que de façon moins proche que pour un Sénat vide - voir la figure A-2).

Figure D-1 : Comparaison de la Chambre des communes, du Sénat (avec 66 titulaires en 2019) et du Parlement BPM global par rapport au vote populaire

