

---

# *Le nombre des députés : Une perspective sur la Chambre des communes.*

---

par Louis Massicotte

*Ce texte souligne les difficultés de la redistribution (et possiblement la réduction) des sièges à la Chambre des communes. Il note que la redistribution est devenue une opération ad hoc, où les critères constitutionnels et législatifs censés guider l'opération sont altérés en cours de route à la convenance des acteurs du moment. Il en résulte, surtout depuis les années 60, des délais importants entre la date du recensement et l'entrée en vigueur de la délimitation fondée sur ce recensement, ce qui aggrave les inégalités de représentation. Cet article est tiré d'un mémoire présenté au comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes le 6 juillet 1994.*

**I**l faut remonter aux années 1930 pour trouver une redistribution qui se soit déroulée sans modification aux règles de jeu qui prévalaient au début de la décennie. Durant les années 40, et à nouveau durant les années 50, on a modifié la formule de répartition des sièges entre les provinces. Durant les années 60, c'est la procédure de délimitation qui a été modifiée. En 1974 et en 1985, on a changé en cours de route la formule de répartition, tout en modifiant sur des points secondaires la procédure de délimitation. Le découpage actuel date de sept ans. Il est fondé sur des chiffres d'il y a treize ans. A l'élection de 1993, une circonscription sur cinq dépassait déjà les écarts de 25% permis par la loi au sein de chaque province. Rien qu'en Ontario, le quart des circonscriptions excédait les écarts permis. Au Québec, une circonscription sur cinq se trouve dans la même situation. Tout indique que ce nombre sera encore plus élevé au prochain scrutin si la carte électorale n'est pas remaniée dans l'intervalle. Or dans l'esprit

de la loi, des écarts dépassant 25% ne sont censés être justifiés que par des circonstances extraordinaires.

La Cour Suprême a rejeté le principe de la parité absolue du pouvoir électoral au profit de celui de la représentation dite «effective». Mais ce dernier principe, selon le jugement majoritaire, inclut la prise en considération de la parité relative du pouvoir électoral. La Cour n'a pas invité les législateurs à ignorer le critère de la population. Elle a dit que la parité du pouvoir électoral, tout en étant d'importance primordiale, n'était pas le seul facteur à prendre en compte pour assurer une représentation effective. «Le système qui dilue indûment le vote d'un citoyen comparativement à un autre court le risque d'offrir une représentation inadéquate au citoyen dont le vote a été affaibli. Le pouvoir législatif de ce dernier sera réduit, comme pourra l'être l'accès qu'il a auprès de son député et l'aide qu'il peut en obtenir. La conséquence sera une représentation inégale et non équitable».

---

## **Plafonner ou réduire le nombre de sièges à la Chambre des communes**

---

Le nombre de députés est presque plafonné en vertu de la formule actuelle. L'addition de six sièges sur la base des chiffres de 1991 porte le nombre total au-delà du seuil

---

*Louis Massicotte est professeur adjoint au département de science politique à l'Université de Montréal.*

psychologique des 300, mais ne constitue qu'une augmentation de 2%. Les projections réalisées envisagent d'ici 2016 une croissance supplémentaire de 17 sièges en 25 ans, soit en moyenne moins d'un par année.

On devrait se demander sérieusement si cette augmentation somme toute modeste justifie le remplacement de la formule actuelle par une autre, qui serait la troisième en autant de redistributions, et la septième depuis 1867. L'on a eu tendance par le passé à adopter de nouvelles formules dans le but de régler un problème, dans se rendre compte que ce faisant on risquait d'en créer un nouveau.

En 1974, c'est la perte de sièges par plusieurs provinces qui a entraîné l'abandon de la formule qui datait pour l'essentiel de 1946. L'on est parti du postulat qu'une province ne devait pas perdre de sièges aux Communes même si sa population déclinait en termes relatifs. On a divisé les provinces en trois classes: les petites, les moyennes et les grandes. De formulation atrocement compliquée, cette formule (l'«amalgame») était simple dans son principe: les petites provinces ne perdraient aucun siège, mais les grandes s'en verraient attribuer un plus grand nombre (c'était la clause «Québec plus 4»), quitte à ce que l'effectif total de la Chambre prenne l'ascenseur. Dans l'ensemble, cette formule produisait une représentation moins proportionnée que la précédente, au détriment de l'Ontario et du Québec.

Dix ans plus tard, on s'est avisé qu'on avait fait un mauvais choix. On avait tablé sur une progression moyenne de la population du Québec pour l'avenir. Dans les faits, le Québec a eu une population moins élevée que prévu au recensement de 1981. Comme la formule prévoyait l'ajout automatique de 4 sièges pour le Québec sans égard à l'évolution de sa population entre-temps, et l'octroi à l'Ontario d'un nombre de sièges basé sur le quotient du Québec, le faible quotient du Québec catapultait la représentation de l'Ontario à un niveau bien supérieur à celui qui était prévu avec pour résultat en 1981 une Chambre de 310 sièges au lieu des 294 anticipés sept ans plus tôt. Les projections de population de Statistique Canada laissaient entrevoir une augmentation ultérieure d'une trentaine de sièges à chaque décennie.

En 1985, c'est cette inflation parlementaire appréhendée qui hantait les esprits. Le nouveau gouvernement s'inquiétait des coûts supplémentaires qu'elle nécessiterait et désirait stabiliser la croissance de la Chambre. L'on partit donc d'un nombre fixe de sièges à répartir (279) auquel s'ajouterait un nombre de sièges suffisant pour qu'aucune province n'ait moins de députés qu de sénateurs, ni ne recule par rapport à sa représentation de 1986. La représentation est devenue un petit peu moins proportionnée qu'elle ne l'était sous l'empire de l'amalgame, notamment parce que les droits acquis s'appliquaient en rapport à un total de sièges moins élevé. Naturellement, ce sont les provinces dont la population augmente le plus vite qui paient la note de cette «péréquation électorale» au profit des provinces déclinantes.

***En résumé, chaque formule comporte des conséquences désagréables susceptibles d'être dénoncées. Je retiens de l'expérience des dernières décennies que l'on devrait soumettre les autres options à un examen très serré.***

Mon scepticisme quant à l'existence d'alternatives réellement supérieures est renforcé par l'examen de la formule mise de l'avant par la Commission royale sur la réforme électorale. Après avoir examiné ce dossier, la Commission n'a pu trouver mieux qu'une formule qui produirait dans l'immédiat une chambre de 308 sièges — 13 de plus qu'elle n'en compte actuellement — chiffre qui grimperait à 319 en 2001, à 332 en 2011 et à 339 en 2016. Si la population du Québec devait à l'avenir augmenter moins vite que ce que Statistique Canada prévoit, comme la chose s'est produite en 1981, alors le nombre total de députés sera encore plus élevé. Dans la mesure où votre Comité se préoccupe de plafonner ou de réduire le nombre de députés, cette formule ne me paraît pas nettement supérieure.

Il y a plus: la formule Lortie aurait l'inconvénient supplémentaire de ne pas traiter de la même façon toutes les provinces en déclin démographique. Les unes conserveraient tous leurs sièges grâce à la clause sénatoriale, les autres perdraient au plus un siège à chaque redistribution, et le Québec serait gelé à 75 sièges à titre de province-pivot. Le Québec et le Manitoba deviendraient les seules provinces en déclin démographique à être sous-représentées. La formule actuelle, par le jeu combiné de la clause sénatoriale et de la clause des droits acquis, a l'avantage de traiter de la même façon toutes les provinces déclinantes: aucune ne perdra de sièges, et toutes seront légèrement surreprésentées.

La Commission Lortie, faisant écho à plusieurs universitaires, a reproché à la formule actuelle de porter atteinte à l'idéal de la représentation proportionnée. Ceci découle du jeu de trois dispositions de la formule:

- premièrement, dimension qu'on oublie souvent, les territoires ont statutairement droit à trois sièges alors que leur population totale ne leur en vaudrait qu'un seul.
- deuxièmement, la clause sénatoriale permet pour le moment à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick de conserver autant de députés que de sénateurs. Cette clause est pratiquement intouchable, l'unanimité des provinces étant requise pour la modifier.
- troisièmement, aucune province ne peut se voir attribuer moins de sièges qu'elle n'en avait en 1986: c'est la clause des droits acquis, qui protège Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Québec, le Manitoba et la

---

Saskatchewan, en plus d'accorder une protection supplémentaire aux deux provinces que protège la clause sénatoriale. Cette disposition, contrairement à la précédente, peut être abolie par simple loi du Parlement.

La thèse voulant que la formule actuelle porte atteinte de façon dramatique à l'idéal de représentation proportionnée n'a pas subi avec succès le test des tribunaux en 1987-88. La protection accordée aux provinces déclinantes par la formule actuelle peut paraître exorbitante en regard de la situation qui prévaut dans des fédérations classiques comme les États-Unis, l'Australie et la Suisse. Mais dans ces pays, on n'a accepté la représentation proportionnée au niveau de la première chambre que parce que les États peu peuplés disposaient d'une surreprésentation considérable au sein d'une deuxième chambre dont les pouvoirs étaient égaux ou presque égaux.

Ce n'est pas la situation canadienne. Nous avons eu tendance historiquement à pallier l'absence d'une deuxième chambre puissante en donnant aux provinces peu peuplées ou déclinantes au sein de la Chambre des communes un nombre de sièges plus élevé que ne le justifierait leur population. Toutes les formules de représentation en vigueur depuis 1867 ont comporté des dispositions visant soit à empêcher que la représentation d'une province ne soit réduite, soit à freiner cette réduction.

Le freinage de la croissance de la Chambre n'est pas le moindre de avantages de la formule actuelle. Celle-ci permet à chaque province de ne pas perdre de sièges, ce qui en plus de sécuriser sept provinces comptant 45% de la population canadienne, minimise les changements à apporter subséquemment au découpage électoral et répond à une très vive inquiétude des députés dont on trouve les traces non seulement dans les années 70, mais dans toute notre histoire électorale.

Cette formule ne traite pas trop mal la province de Québec en lui accordant la protection donnée à toutes les autres provinces dont la population augmente moins vite que la

moyenne, et elle le fait sans privilégier une province en particulier comme l'aurait fait la clause des 25% du Consensus de Charlottetown. Rien ne nous oblige à privilégier le point de vue québécois sur cette question, mais c'est une dimension à considérer, tout comme le point de vue des autres régions du pays.

Quant à la possibilité de réduire l'effectif de la Chambre, elle comporte des implications qui devraient nous faire réfléchir. En voici trois:

- Pratiquement aucune circonscription ne sortira intacte de la redistribution si on réduit de 100 ou même de 50 sièges le nombre de députés. Il s'ensuivra un chambardement géographique bien plus considérable que celui que les députés ont reproché aux commissions de 1993 d'avoir proposé.
- Réduire le nombre de sièges, c'est augmenter la population moyenne des circonscriptions. Une Chambre de 250 sièges signifie que la population moyenne des circonscriptions passera de 91,500 à 108,000 (une augmentation de 18%). Pour une Chambre de 200 sièges, la moyenne grimpera à 135,000, une progression de 48%. Pour les députés des régions rurales et nordiques, cela signifiera des territoires encore plus immenses que ceux qu'ils représentent aujourd'hui. Cette charge accrue de travail nécessitera tout probablement l'embauche d'un personnel de circonscription plus nombreux. Les avantages découlant d'une réduction du nombre de sièges seront peut-être plus symboliques que financiers.
- Une réduction importante du nombre total de sièges rendra encore plus aigu le problème des provinces en déclin démographique. Ou bien on maintiendra intégralement la clause sénatoriale et la clause des droits acquis, et alors les provinces en croissance se plaindront d'être encore plus pénalisées qu'à l'heure actuelle. Ou bien on supprimera ces protections: les provinces déclinantes risquent de mal accepter ce choix.