
La représentation à la Chambre des communes : une proposition à long terme

David Gussow

Le 16 décembre 2011, a été adopté le projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et la Loi électorale du Canada. Cette nouvelle loi (constituant dorénavant le chapitre 26 des Lois du Canada 2011) fait passer de 308 à 338 le nombre de sièges de la Chambre des communes, en donnant des sièges supplémentaires à l'Ontario, à la Colombie-Britannique, à l'Alberta et au Québec. Bien que la question de la représentation à la Chambre des communes soit réglée pour au moins une dizaine d'années, elle finira par être de nouveau à l'ordre du jour conformément à l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui prévoit la représentation selon la population et qui est protégé par l'article 42 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le présent article comprend des suggestions en vue du prochain débat sur la représentation selon la population au Canada, notamment une amélioration de la disposition concernant les petites provinces, un nouveau mécanisme d'ajustement du quotient électoral et des négociations constitutionnelles pour résoudre les problèmes qui sont apparus au fil des ans.

L'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que le nombre de députés et la représentation des provinces à la Chambre des communes doivent être révisés à l'issue de chaque recensement décennal en conformité avec les règles établies. La règle 1 indique la formule de calcul du nombre initial de sièges par province, strictement pour assurer la représentation proportionnelle de chacune. La règle 2 ajoute des sièges aux provinces pour respecter deux minimums : la « clause sénatoriale » (un nombre au moins égal au nombre de sénateurs) et la « clause des droits acquis » (un nombre au moins égal au nombre de députés en 1976). Les règles 3 et 4 prévoient l'ajout de sièges à toute province ayant été auparavant surreprésentée, de telle sorte qu'elle ne devienne pas sous-représentée. La règle 5 précise que les estimations de la population des provinces doivent être utilisées, car elles sont plus exactes que les données des recensements comme telles. Enfin, la règle 6 définit le quotient électoral (taille des circonscriptions) à utiliser dans l'application de la règle 1 et indique la méthode à employer pour refaire le calcul tous les dix ans.

La protection des petites provinces

La « clause des droits acquis » a été promulguée en 1985 pour garantir qu'aucune province ne peut avoir moins de sièges à la Chambre des communes qu'elle en avait en 1976, ce qui a pour effet de protéger les petites provinces. Le nombre de sièges en 1976 était fondé sur les chiffres du recensement de 1971 et avait été calculé selon une formule proposée en guise de compromis, après une période de gouvernement minoritaire, et édictée en 1974. La formule de 1974 s'est révélée impraticable après une seule révision de la représentation. Autrement dit, le dernier reflet « véritable » des bonnes proportions s'appuyait sur le recensement de 1961, qui remonte à plus de 50 ans.

Avec le recul, on constate que la formule de 1985 a fait deux choses. Non seulement elle a empêché les provinces dont la population a augmenté rapidement d'obtenir une juste représentation, mais elle a aussi empêché les provinces à croissance lente d'obtenir une représentation plus juste les unes par rapport aux autres. La *Loi sur la représentation équitable* ne résout que l'un des problèmes issus de la formule de 1985, c'est-à-dire la représentation proportionnelle pour les grosses provinces. La question de la représentation proportionnelle des provinces à croissance lente demeure irrésolue.

L'exemple le plus frappant de l'injustice de la « clause des droits acquis » est celui de la Nouvelle-Écosse et du Manitoba.

David Gussow, aujourd'hui à la retraite, a été greffier au Bureau à la Chambre des communes. Le présent article est une version modifiée d'un mémoire qu'il a présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le 13 décembre 2011.

Il suffit de jeter un coup d'œil sur la note d'information présentée par le gouvernement lorsqu'il a annoncé le dépôt du projet de loi C-20. Elle renferme un tableau qui donne un aperçu de la répartition des sièges selon la « formule prévue dans la *Loi sur la représentation équitable* ». Il manque toutefois un élément à la vue d'ensemble, soit la taille des nouvelles circonscriptions. Le tableau ci-dessous donne la taille des circonscriptions et les résultats pour la Nouvelle-Écosse et le Manitoba.

Province	Population	Sièges	Taille des circonscriptions
Île-du-Prince-Édouard	145 855	4	36 464
Terre-Neuve-et-Labrador	510 578	7	72 940
Nouveau-Brunswick	755 455	10	75 546
Nouvelle-Écosse	945 437	11	85 949
Saskatchewan	1 057 884	14	75 563
Manitoba	1 250 574	14	89 327
Alberta	3 779 353	34	111 157
Colombie-Britannique	4 573 321	42	108 889
Québec	7 979 663	78	102 303
Ontario	13 372 96	121	110 521
Canada	34 371 116	335	102 600

La taille des circonscriptions de la Nouvelle-Écosse devrait-elle être supérieure de 17% à celle des circonscriptions de la Saskatchewan? La taille des circonscriptions du Manitoba devrait-elle être supérieure de 18 % à celle des circonscriptions de sa province voisine? La « disposition d'antériorité » fondée sur des données démographiques datant de quarante ans est arbitraire et il faudrait l'actualiser.

Ma suggestion consiste à supprimer la clause des droits acquis à la règle 2 (il ne resterait plus que la « clause sénatoriale ») et de modifier la règle 1 pour que chaque province ait ainsi deux sièges de plus une fois le reste pris en considération. L'ajout de deux sièges à chaque province aurait pour but de donner plus de poids aux petites provinces à la Chambre des communes. Il éliminerait presque aussi la nécessité d'ajouter des sièges pour respecter la clause sénatoriale, c'est-à-dire pour que le nombre de députés soit au moins égal à celui des sénateurs. Seul le Nouveau-Brunswick aurait besoin d'un siège de plus.

La formule serait beaucoup plus juste pour la Nouvelle-Écosse et le Manitoba. Elle rapprocherait chaque province d'une représentation proportionnelle à la population, encore plus que celle proposée dans le projet de loi C-20. Il est vrai qu'elle ne maintiendrait pas le nombre de sièges pour la Saskatchewan, mais elle protégerait le nombre de sièges des provinces à croissance lente, dont la Saskatchewan. La

Province	Population	Sièges	Taille des circonscriptions
Île-du-Prince-Édouard	145 855	4	36 464
Terre-Neuve-et-Labrador	510 578	7	72 ,940
Nouveau-Brunswick	755 455	10	75 546
Nouvelle-Écosse	945 437	11	85 949
Saskatchewan	1 057 884	12	88 157
Manitoba	1 250 574	14	89 327
Alberta	3 779 353	36	104 982
Colombie-Britannique	4 573 321	44	103 939
Québec	7 979 663	79	101 008
Ontario	13 372 996	123	108 724
Canada	34 371 116	340	101 092

taille des circonscriptions de la Saskatchewan est encore bien meilleure que celle des circonscriptions de sa voisine, l'Alberta. L'inégalité du pouvoir électoral de ceux qui vivent d'un côté ou de l'autre de la frontière provinciale dans la ville de Lloydminster demeure toujours assez marquée, mais cette proposition améliorerait au moins un peu les choses. Malheureusement, il est impossible à la fois d'assurer une « représentation équitable » et de « maintenir le nombre de sièges des provinces affichant une faible croissance de la population » à moins d'augmenter encore beaucoup plus le nombre des députés. Si l'on combine les chiffres du tableau de la note d'information aux pourcentages de cette proposition, on constate une amélioration par rapport au projet de loi C-20. (La note d'information qualifiait de « statu quo » les règles de 1985.)

Ajustement du quotient électoral

Le nombre choisi pour le « quotient électoral » est assez arbitraire. Le Parlement devrait pouvoir, à l'aide d'un processus plus simple, le modifier après chaque recensement décennal. Comme la note d'information l'indique clairement, le quotient « équivaut théoriquement au nombre moyen de citoyens par siège », mais ce n'est pas le cas. Regardons le tableau 1. Le quotient est plus élevé que dans n'importe quelle province. Il n'y a aucune raison pour laquelle il ne pourrait pas être ajusté.

Une légère modification pourrait avoir une incidence importante sur le nombre de sièges pour une province. Par exemple, selon les prévisions démographiques actuelles, une différence de neuf (9) seulement dans le quotient électoral (9 électeurs seulement sur 111 166) ferait en sorte que deux provinces auraient chacune un (1) député de plus, soit l'Alberta et le Québec.

Si la formule de base était limitée à la règle 1, l'importance pour le Québec et les petites provinces serait alors beaucoup plus grande. Plus le nombre de députés attribué à chaque

Tableau 3 : Comparaison du nombre et du pourcentage de sièges, selon les estimations de la population de 2011

Province	Règles de 1985 Sièges*	Règles de 1985 %	Représentation équitable Sièges	Représentation équitable %	Représentation plus équitable Sièges	Représentation plus équitable %	Population %
Île-du-Prince-Édouard	4	1,28	4	1,19	4	1,18	0,42
Terre-Neuve-et-Labrador	7	2,24	7	2,09	7	2,06	1,49
Nouveau-Brunswick	10	3,21	10	2,99	10	2,94	2,20
Nouvelle-Écosse	11	3,53	11	3,28	11	3,24	2,75
Saskatchewan	14	4,49	14	4,18	12	3,53	3,08
Manitoba	14	4,49	14	4,18	14	4,12	3,64
Alberta	31	9,94	34	10,15	36	10,59	11,00
Colombie-Britannique	37	11,86	42	12,54	44	12,94	13,31
Québec	75	24,04	78	23,28	79	23,24	23,22
Ontario	109	34,94	121	36,12	123	36,18	38,91
Canada	312*	100 %	335**	100 %	340**	100 %	100 %

*En supposant que le projet de loi C-20 n'aurait pas été adopté.

**Ne comprend pas les sièges des territoires.

Règle 1 actuelle

Il est attribué à chaque province le nombre de députés résultant de la division du chiffre de sa population par le quotient électoral, le résultat final comportant une partie décimale étant arrondi à l'unité supérieure.

Règle 2 actuelle

Le nombre de députés d'une province demeure inchangé par rapport à la représentation qu'elle avait à la date d'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1985 (représentation électorale)* si par application de la règle 1 et de l'article 51A il lui est attribué un nombre inférieur à cette représentation.

province se rapproche d'un nombre entier, avant que le résultat comportant une partie décimale soit arrondi à l'unité supérieure, plus les proportions peuvent varier.

Une autre raison d'accorder une plus grande souplesse est la taille éventuelle de la Chambre des communes. Il pourrait ne pas être souhaitable qu'il y ait une diminution ou une si grande diminution du nombre de sièges tout comme, à l'inverse, il pourrait ne pas être souhaitable qu'il y ait une augmentation ou une si grande augmentation du nombre de sièges. Cela ne pourrait être évalué qu'après chaque recensement décennal.

De 1867 à 1946, le nombre de sièges a été calculé en fonction de la population du Québec, à qui la loi garantissait 65 sièges. De 1946 à 1976, il a été calculé en fonction d'un nombre total de sièges pour l'ensemble du Canada. La formule utilisée en 1976 a ouvert les vannes. Il ne serait pas surprenant que la formule en vigueur de 1985 à 2011 se soit soldée par l'écart le plus grand par rapport à la représentation proportionnelle envisagée à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le projet de loi C-20 améliore vraiment la situation pour ce qui est de la représentation proportionnelle, mais pourrait aussi avoir un jour des conséquences imprévues.

Règle 1 proposée

Il est attribué à chaque province le nombre de députés résultant de la division du chiffre de sa population par le quotient électoral, le résultat final comportant une partie décimale étant arrondi à l'unité supérieure, plus deux autres députés.

Règle 2 proposée

Il est attribué à une province un nombre de députés égal au nombre de sénateurs si par application de la règle 1 il lui est attribué un nombre de députés inférieur à celui des sénateurs qui la représentent.

Une façon d'assurer une plus grande souplesse consisterait à retirer de la *Loi constitutionnelle de 1867* la règle 6, qui traite de l'établissement du quotient électoral, et à l'insérer dans une loi ordinaire comme la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*. Les dispositions pourraient demeurer les mêmes, mais les chiffres pourraient être modifiés si le gouverneur en conseil le proposait « sous réserve de résolution de ratification du Parlement », comme s'il s'agissait d'un règlement. De cette façon, si les calculs effectués après un nouveau recensement devaient entraîner un changement trop important de la taille de la Chambre des communes, une révision serait possible à ce moment-là. Cet ajustement deviendrait alors la norme utilisée pour les calculs devant être effectués à l'issue du recensement suivant.

Tout en retirant le calcul d'un « quotient électoral » de la *Loi constitutionnelle de 1867*, on pourrait fixer le nombre minimal de députés aux Communes de manière à ce qu'il soit supérieur à environ le double du nombre de sénateurs.

Futures négociations constitutionnelles

Il est temps que le gouvernement vise l'adoption d'un train de réformes démocratiques qui prévoirait notamment

Règle 6 actuelle

Dans les présentes règles, « quotient électoral » s'entend de ce qui suit :

- a) 111 166, pour la révision à effectuer à l'issue du recensement décennal de 2011;
- b) pour la révision à effectuer à l'issue de tout recensement décennal subséquent, le produit du quotient électoral appliqué lors de la révision précédente par la moyenne des résultats des divisions du chiffre de la population de chacune des provinces par le chiffre de sa population au 1^{er} juillet de l'année du recensement décennal précédent, selon les estimations établies pour la révision précédente, ce produit étant arrondi à l'unité supérieure s'il comporte une partie décimale.

l'élimination de la clause sénatoriale, constitutionnaliserait la formule de base (règle 1) et permettrait de constituer un sénat élu fort en appliquant le principe d'égalité des divisions sénatoriales (le Québec se verrait garantir 25 % du nombre total d'élus)¹.

Le projet de loi C-20 représente l'un des éléments du train de réformes, qui devrait être peaufiné avant d'envisager des modifications constitutionnelles. Le train de réformes comporterait des avantages pour la plupart des provinces, en particulier pour le Québec. Ce serait, en un sens, un retour à ce que les Pères de la Confédération avaient mis en place en 1867. Le premier ministre de la province du Canada à l'époque des débats de la Confédération (Taché) a affirmé assez clairement que la pierre angulaire des propositions était la représentation selon la population à la Chambre des communes et l'égalité des divisions sénatoriales. Il ne faudrait pas oublier non plus que le Sénat créé en 1867 était essentiellement « élu » et jouissait de grands pouvoirs non seulement en droit, comme le prévoyait la *Loi constitutionnelle de 1867* (égaux à ceux de la Chambre des communes), mais aussi en pratique, comme en témoigne le fait que le tiers des ministres du Cabinet venaient du Sénat (le nombre aurait été de 13 aujourd'hui). Si la représentation selon la population était rétablie à la Chambre des communes et s'il y avait un sénat élu fort dont les divisions étaient égales, ou une variante selon laquelle l'Ontario et le Québec étaient égaux et le Québec détenait 25 % des sièges (c'était 33 % en 1867), alors un train de réformes serait réalisable.

Préparer l'avenir veut dire que les petites provinces devront comprendre qu'une chambre des communes plus

Règle 6 proposée

Dans les présentes règles, « quotient électoral » s'entend du nombre, d'au moins le double de la population estimative totale des provinces divisé par le nombre total de sénateurs de toutes les provinces, établi par l'autorité, selon les modalités et à la date prévue à l'occasion par le Parlement du Canada.

nombreuse diminue leur poids proportionnel en son sein. Par conséquent, elles pourraient être plus disposées à entamer des négociations constitutionnelles qui élèveraient l'importance du Sénat pour en faire une chambre ayant autant de pouvoir que les Communes. Les petites provinces auraient beaucoup plus d'influence au Sénat, surtout s'il était élu selon le principe de la représentation proportionnelle. De toute évidence, il est aussi dans l'intérêt du Québec qu'il y ait un sénat élu fort où il détiendrait 25 % du nombre total de sièges. Le train de réformes permettrait alors que la composition de la Chambre des communes soit véritablement fondée sur la représentation selon la population. Lorsque cela sera chose faite, la règle 1 pourrait redevenir ce qu'elle est actuellement après avoir été éventuellement modifiée de manière à prévoir une « clause des droits acquis » différente. Quant aux règles 2, 3, 4 et 5, elles pourraient être supprimées. Il convient de mentionner que les territoires pourraient être facilement inclus dans la règle 1 constitutionnalisée.

Notes

1. Ce train de réformes engloberait aussi la primauté financière de la Chambre des communes, des élections sénatoriales en fonction de la représentation proportionnelle, les mandats étant de la même durée que ceux de la Chambre, des mandats d'au moins quatre ans pour le Parlement et un mécanisme pour sortir des impasses. Un train de réformes démocratiques est certes possible. Il pourrait être utile d'opter pour un train de réformes réduit en utilisant une loi ordinaire et l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, mais la constitutionnalisation serait l'option préférable à long terme.