

Article

« Actes de l'Amérique du Nord Britannique, 1974, 1975 et lois connexes »

Guy Tremblay

Les Cahiers de droit, vol. 17, n° 2, 1976, p. 503-514.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/042105ar>

DOI: 10.7202/042105ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

**Actes de l'Amérique du Nord Britannique,
1974, 1975, et lois connexes**

Guy TREMBLAY *

À la suite du recensement de 1971, le rajustement de la représentation des provinces à la Chambre des communes fut opéré selon les règles établies par l'article 51(1) de l'*A.A.N.B., 1867*, tel que remplacé par l'*A.A.N.B., 1952*¹. Le système alors en vigueur prévoyait un nombre fixe de 261 députés, sauf exceptions marginales. Le gain de sièges par une province à croissance démographique rapide était nécessairement réalisé au détriment de la députation des autres. Ainsi, d'après les statistiques de 1971, le Québec devait perdre deux représentants, et les provinces de Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Manitoba et Saskatchewan devaient en perdre un chacune pour que l'Ontario et la Colombie-Britannique puissent en gagner six. De plus, celles-ci devaient recevoir trois sièges chacune, même si la population de l'Ontario avait augmenté trois fois plus que celle de la Colombie-Britannique². C'est sur la base d'un tel rajustement que les dix commissions créées par la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*³ s'étaient mises à refaire le découpage du territoire de chaque province.

Lorsque le commissaire à la représentation eut transmis à la Chambre des communes les rapports contenant les recommandations de ces commissions, les réactions furent carrément négatives. L'on reprochait à certaines commissions d'avoir utilisé aveuglément, à la manière d'un ordinateur, des critères mathématiques sans tenir compte de facteurs sociologiques, économiques, géographiques ou simplement politiques. Mais le principal grief était provoqué par la diminution du nombre des circonscriptions dans les régions à faible densité de population et par l'agrandissement sensible de leur territoire. Tout le monde savait que

* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

1. S.R.C. 1970, appendice II, n° 34.

2. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des privilèges et élections*, 2^e session, 29^e législature, 1974, p. 3:85.

3. S.R.C. 1970, c. E-2.

l'évolution démographique se faisait bien unilatéralement au profit des centres urbains, mais on avait cru que permettre dans la loi des écarts de 25% au-dessus ou en dessous du quotient électoral de chaque province⁴ empêcherait la superficie des circonscriptions « rurales » de croître démesurément. On réalisa que les provinces qui avaient perdu des sièges voyaient leur représentation hors-ville doublement affectée. Même le nord de l'Ontario et de la Colombie-Britannique perdait des députés malgré l'accroissement net de six sièges pour ces deux provinces.

Le Parlement fédéral édicta alors sans délai la *Loi sur la suspension de la révision des limites des circonscriptions électorales*⁵. Cette loi empêchait que soit poursuivi le processus de découpage des circonscriptions de chaque province sur la base du nombre de sièges octroyé par application de l'ancien article 51(1) de l'*A.A.N.B.*, 1867,⁶ les dix commissions étant relevées de leurs fonctions et cessant d'exister.⁷ Il était prévu que le système interrompu serait remis en marche au début de l'année 1975⁸, à moins évidemment que le Parlement ne prenne d'ici là d'autres dispositions à cet égard.

Lors de l'introduction du bill de suspension, le gouvernement, alors minoritaire, invoqua d'abord le fait que l'article 23 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* aurait rendu impossible la tenue d'élections pour une période d'environ un an. Si le gouvernement était renversé après qu'il eut été obligé de proclamer l'ordonnance de représentation, le pays se serait retrouvé devant la situation fort inusitée d'avoir un Parlement dissous sans pouvoir être appelé aux urnes. En effet, l'ordonnance entrerait en vigueur « à compter de la dissolution du Parlement alors existant ou à compter de la dissolution du prochain Parlement si, au moment où la proclamation est promulguée, le Parlement est alors dissous »⁹. C'est dire qu'une élection précipitée après la proclamation d'une telle ordonnance n'aurait pas pu être conduite sur les bases de l'ordonnance précédente. Le directeur général des élections aurait alors besoin d'une année de travail pour mettre sur pied une organisation électorale pouvant mener à bien une élection générale conduite

4. *Ibid.*, a. 13 c).

5. S.C. 1973-74, c. 23.

6. C'est-à-dire dans la version qu'en donnait l'*A.A.N.B.*, 1952.

7. S.C. 1973-74, c. 23, a. 2 et 3.

8. *Ibid.*, a. 4 à 7.

9. S.R.C. 1970, c. E-2, a. 23, avant remplacement.

conformément à la nouvelle répartition des sièges¹⁰. L'article en question fut donc abrogé et remplacé par le suivant :

«23. Dans les cinq jours qui suivent la date à laquelle le secrétaire d'État a reçu le projet d'ordonnance de représentation, le gouverneur en conseil doit, par proclamation, déclarer que le projet d'ordonnance de représentation est en vigueur à compter de la première dissolution du Parlement survenant au moins un an après la date de la promulgation de cette proclamation ; dès sa promulgation, l'ordonnance a, en conséquence, force de loi »¹¹.

L'anomalie technique que l'on retrouvait avant cette modification aurait pu être corrigée rapidement sans qu'il soit besoin de suspendre par la même loi tout le processus alors en cours de révision des limites des circonscriptions. La raison principale de la suspension de 18 mois décrétée par le Parlement était donc tout autre : il s'agissait de donner le temps à toutes les parties intéressées d'élaborer de nouvelles formules de rajustement des sièges aux Communes et de délimitation des circonscriptions électorales afin de remédier à la dilution progressive de la représentation des vastes régions canadiennes à faible densité de population¹².

La réforme du droit à cet égard s'est opérée par toute une série de lois qui constituent la charpente de ce que sera la prochaine mosaïque parlementaire fédérale. La Partie II de la *Loi sur la représentation (1974)*, qui est entrée en vigueur le 31 décembre 1974¹³, rétablissait l'application de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* et l'existence des commissions de délimitation. Celles-ci devaient cependant recommencer à neuf l'ensemble du processus de révision comme si le recensement de 1971 « venait de se produire »¹⁴. Et elles devaient évidemment travailler sur la base des nouvelles prescriptions législatives concernant la répartition des sièges entre les provinces et le remaniement des circonscriptions à l'intérieur de chaque province.

La nouvelle répartition des sièges entre les provinces

Le premier volet de cette réforme est contenu dans la Partie I de la *Loi sur la représentation (1974)*, qui peut être citée sous le titre d'*Acte*

10. *Procès-verbaux*, note 2 *supra*, 1^{re} session, 29^e législature, 1973-74, p. 3:18 ss.

11. S.C. 1973-74, c. 23, a. 8.

12. Voir les *Débats de la Chambre des communes*, 1^{re} session, 29^e législature, p. 5342.

13. S.C. 1974-75, c. 13, a. 8.

14. *Ibid.*, a. 5(1).

de l'Amérique du Nord britannique (n° 2), 1974¹⁵. L'article 51(1) de l'*A.A.N.B.*, 1867, dans la version qu'en donne l'*A.A.N.B.*, 1952, y est abrogé et remplacé par un ensemble de dispositions complexes rédigées en des termes on ne peut plus sibyllins. La nouvelle formule de rajustement de la représentation des provinces aux Communes qui y est édictée fut baptisée « méthode de l'amalgame ». Elle vise en effet à réaliser une meilleure conjugaison des divers principes contradictoires qui ont traditionnellement présidé à la répartition des sièges par province depuis la Confédération, c'est-à-dire : l'octroi d'une représentation valable aux petites provinces, la tendance vers la représentation proportionnelle, le maintien du nombre total de sièges dans des limites raisonnables et l'obtention d'une moyenne convenable de population pour chaque district électoral¹⁶. Pour ce faire, le nouvel article 51(1) de l'*A.A.N.B.*, 1867, divise les provinces en trois catégories qui font l'objet de calculs différents : celles qui sont peu peuplées (moins de un million et demi d'habitants, c'est-à-dire, actuellement, les quatre provinces maritimes, le Manitoba et la Saskatchewan), celles qui sont moyennement peuplées (de un million et demi à deux millions et demi d'habitants, c'est-à-dire, pour l'heure, l'Alberta et la Colombie-Britannique), et celles qui sont très peuplées (plus de deux millions et demi d'habitants : le Québec, l'Ontario, et normalement, à partir du recensement de 1981, la Colombie-Britannique)¹⁷.

Pour la détermination du nombre de sièges des provinces très peuplées, le Québec redevient l'étalon qu'il fut de 1867 à 1946, mais un étalon qui ne cessera de croître. On octroie dès maintenant au Québec 75 députés, « auxquels s'ajouteront quatre députés par rajustement »¹⁸.

15. *Ibid.*, a. 3. Ce qui aurait dû constituer le premier *A.A.N.B.*, 1974, devint l'*A.A.N.B.* (no 2), 1975, *infra*. Celui-ci fit d'abord l'objet du Bill C-11, dont la première lecture eut lieu le 13 mars 1974, et qui ne put être édicté avant la dissolution du Parlement d'alors. À la reprise, il fut réintroduit en Chambre le 2 octobre 1974, comme étant le Bill C-3. C'est parce que la *Loi sur la représentation (1974)* n'y reçut sa première lecture que le 22 novembre suivant que sa Partie I fut citée sous le titre d'*A.A.N.B.* (n° 2), 1974. Celui-ci fut effectivement sanctionné en 1974 (le 20 décembre), mais sans qu'on ait enlevé la mention « (n° 2) », tandis que le Bill C-3 ne reçut la sanction royale que le 19 juin 1975.

16. *Procès-verbaux*, note 2 *supra*, p. 3:104 et 3:107, déclaration du président du Conseil privé ; voir aussi aux p. 3:86, 90.

17. *A.A.N.B.*, 1867, tel que remplacé par l'*A.A.N.B.* (n° 2), 1974, a. 51(1), règle 6(1).

18. *Ibid.*, règle 1.

Le nombre des députés d'une autre province très peuplée s'obtient alors « en divisant le chiffre de sa population par le quotient électoral du Québec »¹⁹. C'est ainsi que l'Ontario aura droit aux prochaines élections à 95 députés. La représentation est donc parfaitement proportionnelle à la population, parmi les provinces très peuplées. Mieux encore, le principe de la représentation proportionnelle est amélioré par rapport aux autres provinces. En effet, on verra que les provinces peu peuplées conservent leurs privilèges antérieurs, mais elles ne pourront améliorer l'importance de leur députation que par l'accroissement de leur population. Donc, le maintien substantiel de leur représentation actuelle, à l'intérieur d'un système où le plafonnement du nombre de sièges aux Communes est aboli, amoindrira dans une certaine mesure les distortions existantes²⁰. Déjà, le prochain parlement comptera 282 députés, et si le système actuel est maintenu, il y aurait environ 300 députés après le recensement de 1981, 328 après celui de 1991 et 358 après celui de l'an 2001²¹.

L'augmentation sensible et illimitée du nombre de députés aux Communes est loin d'avoir rallié tous les esprits²². Si l'aménagement physique nécessaire pour éventuellement accommoder tant d'élus ne présente pas de difficultés insurmontables, il reste que plusieurs députés se sentent déjà un peu perdus dans la masse actuelle, pendant que d'autres

19. *Ibid.*, règle 2. Notons une fois pour toutes que, dans sa nouvelle version, l'article 51(1) ne tient jamais compte des restes : règle 6(2)a).

20. Voir cependant L. MASSICOTTE, « La loi C-36, une formule compliquée et injuste ? Gagnants et perdants dans l'opération de rajustement des sièges aux Communes », *Le Devoir*, 29 août 1975, p. 5. L'auteur y constate l'augmentation de la représentation des petites provinces et l'aggravation de la sous-représentation des deux grandes. Il conclut au recul de la représentation proportionnelle. Ces effets, quoique marginaux, sont réels dans l'immédiat. Mais ils seront renversés à partir du prochain recensement. Voir dans *Procès-verbaux*, note 2 *supra*, les tableaux des pages 3:108, 110 et 112. Le nombre d'élus des provinces peu peuplées demeurera presque identique en l'an 2001, malgré l'accroissement considérable du nombre de sièges aux Communes.

21. D'après les projections démographiques de Statistique Canada : *Procès-verbaux*, note 2 *supra*, p. 3:112. J'ai ajouté à ces chiffres les trois sièges désormais octroyée au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest par l'*A.A.N.B.*, 1975, *infra*, et les trois autres sièges qu'obtiennent l'Alberta et la Colombie-Britannique par suite de la modification de la formule initialement présentée en Chambre concernant le calcul des sièges des provinces moyennement peuplées.

22. Voir *Procès-verbaux*, note 10 *supra*, p. 27:21-22 ; 2^e session, 1974, p. 3:11 ; 1^{re} session, 1974-75, p. 2:7.

n'y trouvent que rarement le temps de s'exprimer ou de poser des questions. Pourtant, une telle augmentation constitue bien la seule façon d'assurer que le nombre moyen d'habitants par circonscription demeure assez bas pour que les districts de campagne n'atteignent pas des proportions démesurées, et ce, tout en visant l'idéal de la représentation proportionnelle. En fait, il s'agit de privilégier l'efficacité du travail du député en Chambre en gardant celle-ci dans de modestes proportions ou de privilégier son travail auprès de ses commettants en lui donnant une circonscription décente, quitte à hausser pour cela le nombre de sièges. C'est vers ce deuxième pôle que tend l'*A.A.N.B.*, (n° 2), 1974. Mais en même temps, il permettra une plus grande marge de manœuvre dans le choix des ministres et secrétaires parlementaires, comme dans le fonctionnement des comités de la Chambre.

Il ne faut cependant pas évaluer la nouvelle formule de répartition d'après ses effets à long terme, car de fortes indications laissent croire qu'elle sera retouchée dans les années qui viennent. Pour l'instant, le Québec ne fait qu'un gain net d'un siège, alors qu'il aurait dû en perdre deux. Mais dans le futur, l'octroi automatique de quatre sièges à cette province dont le taux de croissance démographique se comprime étonnamment²³ devra nécessairement profiter, toutes proportions gardées, aux provinces très peuplées à évolution rapide, en l'occurrence l'Ontario et la Colombie-Britannique. Le gouvernement reconnu l'arbitraire de la règle des quatre sièges²⁴, mais il ne voulut pas la changer parce que, « de toutes façons, peu importe la formule que l'on adoptera, il faudra la réviser »²⁵. Seule compte pour l'instant l'amélioration par laquelle aucune province ne perd de député. Peu importe le reste, puisque la loi prévoit la reconsidération du système par le comité compétent de la Chambre à un moment où l'on sera en mesure de faire des projections réalistes pour 1981²⁶. La présente décennie aura donc été doublement productive !

23. Notons, par contre, qu'une province peu peuplée ou moyennement peuplée dont la population n'aura pas augmenté depuis le recensement précédent verra sa représentation gelée : *A.A.N.B.*, 1867, a. 51(1), règle 5(1)b) et définitions correspondantes de la règle 6.

24. *Procès-verbaux*, note 2 *supra*, 1^{re} session, 1974-75, p. 3:15 ss. En fait, la méthode de l'amalgame dans son ensemble est arbitraire, et seul un système de représentation proportionnelle intégrale ne le serait pas : *ibid.*, p. 2:5-6, *per* l'hon. M. Sharp, président du Conseil privé.

25. *Ibid.*, p. 4:15.

26. *Ibid.*, p. 3:12-13. Voir l'article 7 de la *Loi sur la représentation* (1974), S.C. 1974-75, c. 13.

Le nombre de sièges auquel a droit une province peu peuplée s'obtient en divisant le chiffre de sa population au dernier recensement décennal par le quotient électoral moyen des provinces peu peuplées d'après l'avant-dernier recensement décennal²⁷. En raison des dispositions exceptionnelles qui ont traditionnellement garanti une représentation minimale à de telles provinces, ce quotient électoral antérieur est substantiellement moins élevé que celui des provinces très peuplées²⁸. La distorsion entre la représentation des deux types de provinces est donc perpétuée par le nouveau système. Par contre, entre elles, les provinces peu peuplées sont au départ traitées sur une base proportionnelle. Mais à ce niveau également, on retrouvera de l'incohérence parce que toutes les règles exceptionnelles antérieures sont rééditées. Même si elles s'appliquent en principe à toutes les provinces, les règles en question ne bénéficient de fait qu'à quelques-unes parmi les moins peuplées. En premier lieu, l'article 51A de l'*A.A.N.B., 1867* stipule toujours qu'une province a droit à au moins autant de députés que de sénateurs. À la suite du recensement de 1971, sous l'ancien régime, cette disposition donna 4 sièges à l'Île-du-Prince-Édouard et 10 au Nouveau-Brunswick, et elle aurait empêché Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse de perdre à l'avenir d'autres sièges. En vertu du nouveau système, ces deux dernières provinces gagnent un siège chacune et n'ont pas besoin de la règle exceptionnelle qui, par contre, continue toujours de soutenir les deux premières. De fait, l'article 51A pourrait tout simplement être abrogé puisqu'il est désormais établi qu'une province ne peut jamais perdre de siège²⁹. Deuxièmement, on retrouve améliorée la norme voulant qu'une province ne puisse avoir moins de députés qu'une province dont la population n'est pas plus considérable³⁰. En pratique, cette règle sert à corriger les abus les plus flagrants créés par l'exception précédente. On prévoit qu'elle donnera automatiquement 10 sièges à Terre-Neuve à la suite du recensement de 1991, sa population ayant alors rejoint celle du Nouveau-Brunswick.

27. A. 51(1) de l'*A.A.N.B., 1867*, règle 3.

28. Il est donc fort improbable que s'applique éventuellement la règle 5(3) garantissant à toutes les provinces un quotient électoral non supérieur à celui du Québec.

29. *Ibid.*, règle 5(2)b) et note 23 *supra*. Auparavant, une province pouvait perdre jusqu'à 15% de ses députés : règle 5, avant remplacement.

30. *Ibid.*, règle 5(2)a). Antérieurement, cette norme ne s'appliquait qu'en cas de réduction du nombre de sièges de la province intéressée : règle 5, avant remplacement.

La « méthode de l'amalgame » tempère donc le principe de la représentation proportionnelle parce qu'elle préserve un certain nombre de droits acquis. En conférant une série de privilèges aux provinces peu peuplées, elle limite les effets négatifs que toute augmentation globale du nombre de sièges produit sur leur position relative³¹. Dans le même esprit, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1975* est venu augmenter à deux le nombre de sièges dévolus aux Territoires du Nord-Ouest, même si leur population ne le justifie pas³². Et l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique n° 2, 1975* porte le nombre de sénateurs à 104 (avec un maximum possible de 112), afin de donner droit au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest d'être représentés par un sénateur chacun³³. L'article 2 de cette loi spécifie que le terme « province » a, à l'article 23 de l'*A.A.N.B., 1867* concernant les qualifications des sénateurs, le même sens que dans l'article 28 de la *Loi d'interprétation*, c'est-à-dire qu'il « signifie une province du Canada et comprend le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest »³⁴. Une telle précision est inutile, et l'emploi du terme « province » à l'article 51A de l'*A.A.N.B., 1867* ne pourrait empêcher l'application de la règle du « plancher sénatorial » aux deux territoires en question, même s'il n'est pas spécifié que ce terme y a également le même sens dans la *Loi d'interprétation*.

Finalement, la représentation d'une province moyennement peuplée s'établit en augmentant son nombre actuel de sièges de la moitié des sièges supplémentaires que donne la division de sa population par le quotient électoral moyen des provinces peu peuplées³⁵. Lorsque le bill fut présenté en Chambre, on y utilisait le plus grand quotient électoral parmi ceux des provinces peu peuplées³⁶. Le gouvernement accepta un amendement visant à situer les provinces concernées à mi-chemin entre les deux autres catégories, ce qui eut pour effet de donner un siège de plus à l'Alberta (deux en tout) et deux à la Colombie-Britannique (cinq

31. *Procès-verbaux*, note 2 *supra*, p. 3:95.

32. Partie I de la *Loi sur la représentation des territoires du Nord-Ouest*, S.C. 1974-75, c. 28, dont l'article 2 remplace le paragraphe 51(2) de l'*A.A.N.B., 1867*.

33. S.C. 1974-75, c. 53, a. 1.

34. S.R.C. 1970, c I-23, a. 28, définition de « province ».

35. *A.A.N.B., 1867*, a. 51(1), règle 4. La règle 5(1)a) prévoit même la façon de calculer dans le cas où il n'y aurait plus de province peu peuplée, « par suite d'une fusion possible des Maritimes ou des Prairies » : voir Massicotte, note 20 *supra*.

36. Voir *Procès-verbaux*, note 2 *supra*, p. 3:77 et 3:80.

en tout) ³⁷. Ce fut là le seul amendement d'importance qui fut apporté au projet initial.

Le nouveau remaniement des circonscriptions à l'intérieur des provinces

En proposant une trêve de 18 mois dans le processus de révision des limites des districts électoraux, le président du Conseil privé espérait que l'on trouve une « méthode plus convenable de délimitation » ³⁸. Le Parlement fédéral ne pouvait pourtant pas saborder le système des commissions apolitiques instauré en 1964 et confier comme par le passé aux Communes ou à un de ses comités le soin de redécouper la carte, avec toutes les tractations, les marchandages et les spéculations de politique purement partisane que cela impliquait. On se résigna donc à rétablir la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* ³⁹, mais non sans lui faire subir un certain nombre de modifications.

Le 13 décembre 1974, la sanction royale fut donnée à un bill très concis qu'avait introduit un député de l'opposition ⁴⁰. Cette loi exigeait seulement que les commissions motivent désormais leurs recommandations. Il faut noter que, de fait, les commissions établies pour chaque province ne font pas véritablement de simples « recommandations », comme la loi les appelle ⁴¹. Elles élaborent un rapport dans lequel sont décrites toutes les limites des circonscriptions de la province concernée et que le commissaire à la représentation ne peut modifier. Dix députés ou plus pourront formuler des oppositions au contenu d'un tel rapport et ainsi forcer une commission à le reconsidérer à la lumière des débats pertinents en Chambre. Mais cette commission prendra la décision finale et le gouvernement n'aura d'autre choix que de proclamer en vigueur l'ordonnance de représentation ainsi élaborée ⁴². Il était donc normal de

37. *Ibid.*, 1^{re} session, 1974-75, p. 3:6 et 4:8.

38. *Débats*, note 12 *supra*, p. 5343.

39. *Supra*, note 13.

40. *Loi modifiant la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, S.C. 1974-75, c. 10.

41. S.R.C. 1970, c. E-2, a. 22(2)b).

42. *Ibid.*, a. 23, tel que modifié: *supra*, note 11.

faire en sorte que les commissions justifient leur remaniement⁴³. Et l'amendement fut rédigé de telle façon que les motifs des commissaires devront apparaître à tous les stades du processus déjà décrit, y compris dans les annonces de journal publiées conformément à l'article 17(3) de la loi⁴⁴. Dans les faits cependant, on n'est pas beaucoup plus avancé. Une commission ne peut pratiquement pas se mettre à justifier chacun des innombrables changements de limites qu'elle doit opérer au bout de dix ans. Ainsi, dans son avis public de juin 1975, la commission de délimitation pour le Québec s'en est tenue à des explications générales sur les critères qu'elle a retenus⁴⁵, lesquels sont d'ailleurs inclus dans la loi elle-même.

Au début de 1975, quatre autres projets de loi non gouvernementaux furent déferés au Comité permanent des privilèges et élections. Ils visaient tous à limiter l'agrandissement des districts à faible densité de population, avant que les commissions ne reprennent leur travail. Mais le gouvernement ne favorisait pas l'accroissement à 35 ou 50 pour cent de l'écart possible entre les diverses circonscriptions. On s'aperçut en effet que les commissions n'avaient même pas utilisé l'écart déjà permis de 25%, en raison de l'ambiguïté de la loi. Celle-ci obligeait les commissions à tenir compte « des considérations spéciales d'ordre géographique, notamment la faible ou forte densité ou le taux relatif de croissance de la population des diverses régions de la province, leur accessibilité, leur superficie ou leur configuration »⁴⁶. Or ces critères étaient contradictoires, et les commissions voyaient davantage à ce que les circonscriptions soient également peuplées à la fin de la période de dix ans, au détriment naturel des districts peu peuplés. C'est ainsi que fut à nouveau modifiée

43. *Procès-verbaux*, note 2 *supra*, 1^{re} session, 30^e législature, 1974-75, p. 1:8.

La note explicative du bill en première lecture (C-214) relevait l'anomalie suivante:

« L'article 20 de la loi exige qu'un avis de motion donné à la Chambre des communes sur l'opposition aux recommandations indiquées dans le rapport d'une commission, spécifie « les dispositions du rapport auxquelles il est formé opposition et les motifs à l'appui de cette opposition ». Il est évident que les règles d'un débat à la Chambre seront mieux observées si les recommandations d'une commission sont des modifications motivées dont le débat peut être dirigé par l'Orateur; il est bien évident, également, que les chances de voir un débat prendre naissance ou se prolonger sont moindres si les recommandations sont expliquées d'une façon raisonnable. »

44. S.C. 1974-75, c. 10, définition du mot « rapport ».

45. *Le Devoir*, 30 juin 1975, p. A 11.

46. S.R.C. 1970, c. E-2, a. 13 c) (i), avant remplacement.

la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* pour enrayer le critère du « taux relatif de croissance » et obliger les commissions à utiliser la marge existante de 25% au profit des campagnes⁴⁷. Pour le Québec, la commission de délimitation accepta donc comme un de ses objectifs « de compenser, dans certaines régions comme la Gaspésie, le Saguenay-Lac-Saint-Jean et l'Abitibi-Pontiac-Témiscamingue, la faible densité démographique par l'attribution d'un quotient considérablement en-deçà de celui qui est en vigueur dans les villes »⁴⁸.

Finalement, des modifications techniques ont du être apportées à la même loi afin de permettre la division de la plus vaste circonscription au pays. Une onzième commission de révision fut établie pour les Territoires du Nord-Ouest, laquelle devra y décrire deux districts électoraux en prenant surtout en considération les éléments suivants :

- « (i) les facilités de transport et de communication dans ces circonscriptions,
- (ii) l'étendue et la configuration relatives de ces circonscriptions, et
- (iii) les intérêts des habitants des diverses régions des territoires du Nord-Ouest »⁴⁹.

CONCLUSION

À l'appui de son projet « arbitraire » de rajustement des sièges aux Communes, le président du Conseil privé fit savoir dans sa déclaration officielle du 9 avril 1974 qu'il y avait « impossibilité matérielle d'arriver à une répartition purement mathématique des sièges »⁵⁰. Il référa aux opinions antérieures de divers premiers ministres canadiens et laissa voir finalement qu'il s'agissait plutôt d'une impossibilité politique. Le mécontentement généralisé qui suscita la récente redéfinition des conditions de représentation aux Communes transcendait de façon bien évidente la ligne de parti. C'est sur des bases provinciales et régionales que s'étaient polarisés les intérêts. La solution qui fut adoptée est essentiellement politique et transitoire. Le droit actuel demeure tributaire des ententes prises lors de l'entrée des diverses provinces dans la Confédération. Et les circonscriptions fédérales chevauchant les frontières des

47. S.C. 1974-75, c. 25.

48. *Supra*, note 45.

49. Voir la Partie II de la *Loi sur la représentation des territoires du Nord-Ouest*, S.C. 1974-75, c. 28.

50. *Procès-verbaux*, note 10 *supra*, p. 3:90.

provinces pour proportionner davantage la représentation de la population ne sont pas pour demain.

Malgré la promesse d'une révision prochaine des lois pertinentes, on se demande comment le Parlement pourrait faire marche arrière sur le principe désormais consacré à l'effet qu'aucune province ne peut perdre de sièges. On se demande également s'il serait possible de laisser grimper davantage la population moyenne des circonscriptions au pays. Sur ce point, même la méthode de l'amalgame permettra à cette moyenne de dépasser dès le prochain recensement celle qui avait été établie sous le système antérieur à la suite du recensement de 1971, et de se situer à un niveau relativement élevé par rapport à plusieurs pays démocratiques industrialisés ⁵¹.

Il existe en plus un impératif de taille à satisfaire, celui de s'adapter à l'évolution démographique d'un immense territoire. Pourtant, l'argument de sous-représentation des régions peu densément peuplées porte à faux quand on songe aux deux ordres primaires de représentation au pays et quand on compare la Chambre des communes avec les chambres basses de d'autres États fédéraux ⁵². Devant la diversité des intérêts politiques en jeu et la relative indifférence des citoyens en la matière, il serait surprenant que la prochaine révision des lois pertinentes ne complique pas davantage une formule qui pourrait, il faut bien l'admettre, être ramenée à sa plus simple expression.

51. Voir *Procès-verbaux*, note 2 *supra*, p. 3:111, 117.

52. *Ibid.*, et notamment les États-Unis, avec 435 représentants au Congrès, pour des circonscriptions moyennes de 480,092 habitants.