



Résumé législatif

PROJET DE LOI C-14 : LOI MODIFIANT LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867 (REPRÉSENTATION ÉLECTORALE)

Publication n° 44-1-C14-F

Le 28 mars 2022

Laurence Brosseau

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

ATTRIBUTION

Le 28 mars 2022

Laurence Brosseau

Division des affaires juridiques et sociales

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les résumés législatifs de la Bibliothèque du Parlement résument des projets de loi à l'étude au Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par les Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires, qui effectuent des recherches pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes et les associations parlementaires, et leur fournissent de l'information et des analyses. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il convient cependant de souligner qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen devant la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux Chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce résumé législatif de la Bibliothèque du Parlement, tout changement d'importance depuis la publication précédente est signalé en **caractères gras**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2022

Résumé législatif du projet de loi C-14
(Résumé législatif)

Publication n° 44-1-C14-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
1.1	Calcul de la répartition des sièges à la Chambre des communes.....	1
1.2	Modifications antérieures à la formule de représentation et considérations constitutionnelles.....	2
2	DESCRIPTION ET ANALYSE.....	3
2.1	Modification de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> (art. 2)	3
2.2	Disposition interprétative (art. 3)	6
2.3	Dispositions transitoires (art. 4 et 5)	6



RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-14 : LOI MODIFIANT LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867 (REPRÉSENTATION ÉLECTORALE)

1 CONTEXTE

Le projet de loi C-14, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (représentation électorale)¹ (titre subsidiaire : « Loi sur le maintien de la représentation des provinces à la Chambre des communes »), a été déposé à la Chambre des communes le 24 mars 2022 par le ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités.

Le projet de loi modifie la *Loi constitutionnelle de 1867*² (la Loi) afin de garantir que le nombre de députés attribué à une province au terme d'une révision du nombre de sièges à la Chambre des communes ne tombe jamais en deçà du nombre de députés impartis à cette même province pendant la 43^e législature.

1.1 CALCUL DE LA RÉPARTITION DES SIÈGES À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le paragraphe 51(1) de la Loi prévoit qu'à la suite de chaque recensement décennal, une révision de la répartition des sièges à la Chambre des communes doit être effectuée. Le calcul du nombre de sièges attribuable à chaque province est réalisé selon les règles énumérées à ce paragraphe, qui forment ensemble la « formule de représentation ».

À la suite du calcul, 10 commissions indépendantes, constituées par proclamation du gouverneur en conseil, doivent amorcer le travail de délimitation des circonscriptions électorales. Chaque commission représente une province distincte, et doit préparer un rapport sur les nouvelles circonscriptions, qui sera déposé à la Chambre des communes pour étude par un comité parlementaire. L'étape ultime de ce processus est la préparation, par le directeur général des élections, d'un décret de représentation qui décrit les circonscriptions établies par les commissions, et qui sera éventuellement proclamé par le gouverneur en conseil³.

Le plus récent recensement décennal a été réalisé en 2021. Conséquemment, et conformément à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, le directeur général des élections a procédé au calcul du nombre de sièges devant être impartis à chaque province sur la base des estimations de la population au 1^{er} juillet 2021 et de la formule de représentation⁴. Les résultats de ce calcul ont été publiés à la *Gazette du Canada* le 16 octobre 2021⁵.

À l'issue de ce calcul, le nombre de sièges attribué au Québec passerait de 78 à 77. Si cette attribution venait à se concrétiser, il s'agirait de la première diminution du nombre de sièges pour une province donnée au Parlement fédéral depuis 1966⁶.

Le projet de loi C-14 prévient cette perte potentielle de siège ainsi que toute perte éventuelle qui aurait pour résultat d'abaisser le nombre de députés d'une province en deçà du nombre de députés qui lui était attribué lors de la 43^e législature.

1.2 MODIFICATIONS ANTÉRIEURES À LA FORMULE DE REPRÉSENTATION ET CONSIDÉRATIONS CONSTITUTIONNELLES

La formule de représentation a été modifiée à plusieurs reprises depuis son adoption initiale. Reposant fondamentalement sur le principe de la représentation selon la population, selon lequel chaque député doit représenter un nombre à peu près égal d'électeurs, la formule a évolué au fil des années pour inclure des exceptions et des compromis à ce principe de base.

À titre d'exemple, pendant la 33^e législature, la formule a été modifiée afin de préciser qu'une province ne peut avoir moins de sièges qu'elle n'en avait à l'entrée en vigueur de la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*⁷. De même, en 2011, la *Loi sur la représentation équitable*⁸ a modifié à nouveau la formule de manière à assurer la représentation des provinces dont la population augmente à un rythme élevé tout en maintenant le nombre de sièges des provinces moins peuplées⁹. Pour ce faire, ces deux lois apportaient des modifications à la Constitution du Canada.

Il convient de noter que le projet de loi C-14 cherche lui aussi à modifier la Constitution du Canada. L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que le Parlement possède la compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives à la Chambre des communes, sous certaines réserves. En outre, l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dispose que le nombre de députés fédéraux pourra de temps à autre être augmenté par le Parlement, pourvu que la proportion établie dans la représentation des provinces demeure intacte.

Cette possibilité qu'a le Parlement fédéral de modifier unilatéralement la formule de représentation est tempérée par deux exceptions. Ainsi, une modification qui affecterait le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes nécessiterait l'accord du Sénat, de la Chambre et des assemblées législatives d'au moins sept provinces représentant un minimum de 50 % de la population des provinces¹⁰. En outre, une modification qui affecterait le droit d'une province d'avoir un nombre de députés égal ou supérieur au nombre de sénateurs qui la représente nécessiterait le consentement de toutes les assemblées législatives provinciales, en plus de l'approbation du Sénat et de la Chambre¹¹.

La modification proposée par le projet de loi C-14 étant analogue aux modifications unilatérales antérieures apportées par la *Loi de 1985 sur la représentation électorale* et à par la *Loi sur la représentation équitable*, on peut supposer qu'aucune de ces exceptions ne s'appliquerait et que le Parlement peut donc procéder unilatéralement.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-14 contient cinq articles, dont une disposition interprétative et deux dispositions transitoires. Les articles du projet de loi sont analysés ci-après.

2.1 MODIFICATION DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867 (ART. 2)

La formule de représentation prévue au paragraphe 51(1) de la Loi est composée de six règles permettant de déterminer le nombre de sièges à impartir aux provinces. En outre, l'article 51A de la Loi prévoit qu'une province ne peut avoir moins de députés qu'elle n'a de sénateurs; il s'agit de la « clause sénatoriale¹² ». Il convient de noter que la formule de représentation n'affecte pas le nombre de députés territoriaux, chaque territoire ayant droit à un député en vertu du paragraphe 51(2) de la Loi.

Les six règles actuelles du paragraphe 51(1) de la Loi peuvent être résumées comme suit :

1. La première règle prévoit que chaque province se voit octroyer le nombre de députés équivalent au résultat obtenu en divisant sa population par le « quotient électoral », ce dernier étant déterminé selon la règle 6. Si le résultat final comporte une partie décimale, il est arrondi à l'unité supérieure;
2. La deuxième règle prévoit que le nombre de députés octroyé à une province ne peut être inférieur au nombre de députés impartis à celle-ci à l'entrée en vigueur de la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*¹³, et ce malgré le résultat obtenu en application de la règle 1 et de l'article 51A. Cette règle est parfois appelée la « clause des droits acquis » de la formule de représentation;
3. La troisième règle octroie un ou des sièges supplémentaires aux provinces qui deviendraient sous-représentées à la suite des calculs effectués en vertu des deux premières règles et de la clause sénatoriale. L'objectif est que la part de sièges d'une province demeure égale ou supérieure à sa part de population. Il s'agit de la « règle de la représentation »;

4. La quatrième règle énonce les conditions nécessaires pour que la troisième règle s'applique à une province. Il y est précisé qu'une province est admissible à la troisième règle si, en utilisant les chiffres au 1^{er} juillet de l'année du recensement décennal précédent, cette province avait une proportion des sièges à la Chambre supérieure ou égale à son poids démographique;
5. La cinquième règle prévoit que, sauf indication contextuelle contraire, la population d'une province correspond à l'estimation de sa population au 1^{er} juillet de l'année du plus récent recensement décennal;
6. La sixième règle prévoit la manière dont le quotient électoral utilisé à la première règle doit être calculé¹⁴.

L'article 2 du projet de loi vient modifier l'actuelle règle 2 du paragraphe 51(1) pour remplacer la référence au nombre de sièges détenus à l'entrée en vigueur de la *Loi de 1985 sur la représentation électorale* par une référence au nombre de sièges détenus par la province pendant la 43^e législature. Ainsi, même si le calcul basé sur le quotient électoral dicte qu'une province perde un ou plusieurs sièges, le nombre de députés qui étaient impartis à cette province pendant la 43^e législature devient le plancher en deçà duquel sa représentation ne peut tomber.

Le tableau 1 présente la répartition des députés fédéraux pendant la 43^e législature, la répartition projetée pour la prochaine révision telle que calculée en octobre 2021 de même que l'effet du projet de loi sur cette répartition.

Tableau 1 – Répartition des députés pendant la 43^e législature, répartition projetée au 16 octobre 2021 et effet du projet de loi C-14 sur la répartition projetée des sièges

Province ou territoire	Nombre de députés pendant la 43 ^e législature	Répartition projetée des sièges au 16 octobre 2021	Raison de l'attribution des sièges calculée au 16 octobre 2021	Effet du projet de loi C-14 sur la répartition projetée des sièges	Raison de l'attribution des sièges par suite de l'adoption du projet de loi C-14
Colombie-Britannique	42	43 (+1)	Population ÷ Quotient électoral	43 (+1)	Population ÷ Quotient électoral
Alberta	34	37 (+3)	Population ÷ Quotient électoral	37 (+3)	Population ÷ Quotient électoral
Saskatchewan	14	14	Population ÷ Quotient électoral Clause des droits acquis	14	Population ÷ Quotient électoral Nouvelle clause des droits acquis (C-14)
Manitoba	14	14	Population ÷ Quotient électoral Clause des droits acquis	14	Population ÷ Quotient électoral Nouvelle clause des droits acquis (C-14)
Ontario	121	122 (+1)	Population ÷ Quotient électoral	122 (+1)	Population ÷ Quotient électoral
Québec	78	77 (-1)	Population ÷ Quotient électoral Clause des droits acquis Règle de la représentation	78	Population ÷ Quotient électoral Nouvelle clause des droits acquis (C-14)
Nouveau-Brunswick	10	10	Population ÷ Quotient électoral Clause sénatoriale	10	Population ÷ Quotient électoral Clause sénatoriale
Nouvelle-Écosse	11	11	Population ÷ Quotient électoral Clause sénatoriale Clause des droits acquis	11	Population ÷ Quotient électoral Clause sénatoriale Nouvelle clause des droits acquis (C-14)
Île-du-Prince-Édouard	4	4	Population ÷ Quotient électoral Clause sénatoriale	4	Population ÷ Quotient électoral Clause sénatoriale
Terre-Neuve-et-Labrador	7	7	Population ÷ Quotient électoral Clause sénatoriale Clause des droits acquis	7	Population ÷ Quotient électoral Clause sénatoriale Nouvelle clause des droits acquis (C-14)
Yukon	1	1	par. 51(2) de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>	1	par. 51(2) de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>
Territoire du Nord-Ouest	1	1	par. 51(2) de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>	1	par. 51(2) de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>
Nunavut	1	1	par. 51(2) de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>	1	par. 51(2) de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>
Total	338	342 (+4)		343 (+5)	

Sources : Tableau préparé par la Bibliothèque du Parlement à partir d'informations tirées de [Projet de loi C-14, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 \(représentation électorale\)](#), 44^e législature, 1^{re} session; et Élections Canada, [Répartition des sièges à la Chambre des communes par province de 2022 à 2032](#).

2.2 DISPOSITION INTERPRÉTATIVE
(ART. 3)

L'article 3 du projet de loi est une disposition interprétative indiquant qu'une mention des lois constitutionnelles de 1867 à 1982 vise notamment l'article 2 du projet de loi.

2.3 DISPOSITIONS TRANSITOIRES
(ART. 4 ET 5)

L'article 4 du projet de loi précise les définitions et la terminologie s'appliquant aux dispositions transitoires. En particulier, l'expression « calcul antérieur » fait référence au calcul publié à la *Gazette du Canada* le 16 octobre 2021¹⁵.

Le paragraphe 5(1) du projet de loi dispose que, dès que possible après l'entrée en vigueur du projet de loi, le directeur général des élections doit procéder à un nouveau calcul du nombre de sièges attribuable à chaque province selon la formule de représentation modifiée. Les résultats du calcul doivent être publiés sans délai dans la *Gazette du Canada*, comme l'exige la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

En pratique, au terme de la prochaine redistribution, seule la province du Québec obtiendrait un nombre de sièges différent. L'effet combiné des autres paragraphes de l'article 5 est de donner plus de temps à la commission chargée de délimiter les circonscriptions électorales du Québec pour accomplir ses obligations, tout en permettant au processus de redécoupage d'être poursuivi sans interruption pour les neuf provinces ne voyant pas leur représentation affectée par le projet de loi.

Le paragraphe 5(2) du projet de loi précise ce qui arrive dans le cas d'une province qui obtiendrait un nombre de sièges différent en fonction du nouveau calcul par rapport au calcul antérieur :

- L'alinéa 5(2)a) du projet de loi prévoit que tout rapport de la commission d'une province affectée ayant été rédigé sur la base du calcul antérieur est sans effet. Il en va de même pour toute mesure prise en vertu des articles 19 à 23 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* sur la base d'un tel rapport;
- L'alinéa 5(2)b) du projet de loi exige que la commission chargée de délimiter les circonscriptions électorales d'une province affectée rédige un rapport sur la base du nouveau calcul. Ce rapport, conformément au paragraphe 14(2) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, doit notamment présenter les recommandations de la commission sur le partage en circonscriptions électorales de sa province;

- La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* prévoit une obligation pour le statisticien en chef du Canada de dresser un état certifié des résultats qui chiffre la population du pays et la ventile par province ainsi que par circonscription électorale et par aire de diffusion. Cet état certifié est envoyé au ministre de l'Infrastructure et des Collectivités et au directeur général des élections, et ce dernier doit en envoyer un exemplaire au président de chacune des commissions. À partir de la réception de cet état certifié, chaque commission dispose de 10 mois pour établir, aux fins de présentation à la Chambre des communes, un rapport dans lequel elle expose ses réflexions et ses propositions concernant le partage de la province en circonscriptions électorales, les limites et les populations respectives de celles-ci, ainsi que le nom à leur attribuer.

L'alinéa 5(2)c) du projet de loi prévoit que le délai de 10 mois ne commence à courir, relativement à une province affectée, qu'à la date de publication des résultats du nouveau calcul dans la *Gazette du Canada*. Ce même alinéa précise que les attributions prévues aux articles 19 à 23 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* ne sont exercées qu'à la suite de la rédaction du rapport basé sur le nouveau calcul.

Le paragraphe 5(3) du projet de loi indique que si aucun décret de représentation électoral basé sur le calcul antérieur n'a été établi ou adressé au ministre de l'Infrastructure et des Collectivités avant l'entrée en vigueur de l'article 5, le directeur général des élections adresse au ministre un décret de représentation applicable aux autres provinces sans attendre le rapport de la commission affectée par le nouveau calcul. Le paragraphe 5(4) du projet de loi prévoit au contraire que si un décret de représentation sur la base du calcul antérieur a été établi et adressé au ministre avant l'entrée en vigueur de l'article 5, le décret et toute proclamation par le gouverneur en conseil prend effet pour les provinces n'étant pas affectées par le nouveau calcul.

Le paragraphe 5(5) prévoit qu'en cas d'application du paragraphe 5(3) ou 5(4), un décret de représentation électoral doit être préparé et une proclamation doit être prise sur la base du nouveau calcul pour la province affectée. Le paragraphe 5(6) précise pour sa part que jusqu'à ce qu'un tel décret prenne effet, le décret de représentation électorale figurant en annexe de la *Proclamation donnant force de loi au décret de représentation électorale à compter de la première dissolution du Parlement postérieure au 1^{er} mai 2014*¹⁶ continue de s'appliquer à la province affectée.

Le paragraphe 5(7) prévoit qu'à la suite de la publication dans la *Gazette du Canada* du décret de représentation électorale et de la proclamation pour la province affectée par le nouveau calcul, le directeur général des élections publie sur le site Web d'Élections Canada une codification administrative qui comprend ce décret et la partie du décret de représentation électorale applicable aux autres provinces. La codification précise pour chaque province la date d'entrée en vigueur du décret qui lui est applicable.

NOTES

1. [Projet de loi C-14, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 \(représentation électorale\)](#), 44^e législature, 1^{re} session.
2. [Loi constitutionnelle de 1867](#), 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.).
3. Élections Canada, [Échéancier du redécoupage des circonscriptions fédérales](#).
4. [Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales](#), L.R.C. 1985, ch. E-3, par. 14(1).
5. [Parlement](#), 6 octobre 2021, dans *Gazette du Canada*, Partie I, 16 octobre 2021.
6. Par rapport à 1952, les provinces du Québec, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse avaient alors chacune perdu un siège, tandis que la Saskatchewan en avait perdu quatre. Voir Marc Bosc et André Gagnon, dir., « [Chapitre 4 : La Chambre des communes et les députés](#) », *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 3^e éd., 2017.
7. [Loi de 1985 sur la représentation électorale](#), L.C. 1986, ch. 8.
8. [Loi sur la représentation équitable](#), L.C. 2011, ch. 26.
9. Marc Bosc et André Gagnon, dir., « [Chapitre 4 : La Chambre des communes et les députés](#) », *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 3^e éd., 2017.
10. [Loi constitutionnelle de 1982](#), constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11, par. 38(1) et al. 42(1)a).
11. *Ibid.*, al. 41b).
12. Élections Canada, [La formule de représentation](#).
13. [Loi de 1985 sur la représentation électorale](#), L.C. 1986, ch. 8.
14. [Loi constitutionnelle de 1867](#), 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.).
15. [Parlement](#), 6 octobre 2021, dans *Gazette du Canada*, Partie I, 16 octobre 2021.
16. [Proclamation donnant force de loi au décret de représentation électorale à compter de la première dissolution du Parlement postérieure au 1^{er} mai 2014](#), TR/2013-102.