

MÉMOIRE

Projet de loi no 3

Loi visant à assurer la représentation effective des électeurs

Présenté à la Commission des institutions
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3
ci@assnat.qc.ca

Assemblée nationale du Québec
Par : Louis-Philippe Noël, MBA

Mai 2026

1. Introduction

Le ministre Jean-François Roberge dépose le projet de loi no 3, visant à assurer la représentation effective des électeurs, dans un contexte constitutionnel sans précédent. La Cour suprême du Canada a confirmé l'inconstitutionnalité de la loi de 2024 sur le redécoupage électoral le 22 avril 2026 *Québec [Procureur général] c. Lalande, 2026 CSC 13*.

Ce projet de loi est présenté comme une solution équilibrée, mais il est en réalité une occasion manquée. Il propose d'augmenter le nombre de circonscriptions à 127, ce qui aggraverait une anomalie démocratique au Québec : une surreprésentation parlementaire coûteuse et sans équivalent dans les grandes provinces canadiennes.

Le présent mémoire soutient qu'il faut réduire considérablement le nombre de sièges à l'Assemblée nationale pour respecter l'arrêt Lalande et l'équité démocratique. Cette réforme est à la fois constitutionnelle, démocratique et fiscale.

2. Le cadre constitutionnel : l'arrêt Lalande, 2026 CSC 13

2.1 Ce que la Cour suprême a réellement dit

La majorité rédigée par le juge Kasirer a établi deux principes qui structurent toute réforme valide de la carte électorale québécoise.

L'unanimité parlementaire ne protège pas contre le contrôle constitutionnel. La Cour l'a clairement énoncé au paragraphe 7 : le vote unanime de l'Assemblée nationale n'est pas une preuve suffisante pour exempter le procureur général de son fardeau sous l'article premier de la Charte.

Deuxièmement, l'article 3 de la Charte protège le droit à une représentation effective, et non arithmétiquement parfaite. La Cour rappelle que ce droit exige une parité relative tenant compte des facteurs géographiques, historiques et communautaires. La Constitution n'impose pas de conserver un grand nombre de circonscriptions pour représenter les régions éloignées. Elle exige simplement que ces régions soient effectivement représentées, ce qui peut être accompli par d'autres moyens.

2.2 Ce que le projet de loi no 3 ne dit pas

Le projet de loi no 3 suit partiellement l'arrêt Lalande en distinguant les circonscriptions à protéger. Cependant, il élude la question de la Cour suprême : combien de circonscriptions sont nécessaires pour une population de 9 033 887 habitants en 2026 ?

Fixer à 127 le nombre de sièges sans analyse comparative est une intervention législative qui pourrait être contestée pour ne pas respecter le critère de l'atteinte minimale. La Commission de la représentation électorale et le Directeur général des élections ont exprimé des préoccupations formelles sur l'intervention politique dans un processus censé être neutre et impartial.

3. La surreprésentation parlementaire du Québec : une anomalie sans équivalent

3.1 Les données comparatives — toutes les provinces canadiennes

Le tableau montre le nombre de sièges et le ratio habitants/siège pour les assemblées législatives provinciales canadiennes. Les populations sont tirées des estimations officielles de Statistique Canada pour le 1er trimestre 2026 (tableau 17-10-0009- 01).

Province	Population (Q1 2026)	Sièges	Habitants / siège
Terre-Neuve-et-Labrador	548 557	40	13 714
Île-du-Prince-Édouard	182 001	27	6 741
Nouvelle-Écosse	1 090 074	55	19 820
Nouveau-Brunswick	867 383	49	17 702
Manitoba	1 505 117	57	26 406
Saskatchewan	1 265 936	61	20 753
Alberta	5 048 151	87	58 025
Colombie-Britannique	5 658 528	93	60 844
Ontario	16 136 480	124	130 133
Québec (actuel)	9 033 887	125	72 271
Québec (PL 3 — proposé)	9 033 887	127	71 133
Québec (ratio ontarien)	9 033 887	~69	130 133

Sources : Statistique Canada, tableau 17-10-0009-01, Estimations de la population, trimestrielles, Q1 2026 (DOI : <https://doi.org/10.25318/1710000901-fra>)

Le tableau montre que l'Ontario, avec 16 136 480 habitants, a 124 députés (un pour 130 133 habitants), tandis que la Colombie-Britannique en a 93 (un pour 5 658 528 habitants) et l'Alberta en a 87 (un pour 5 048 151 habitants).

Le Québec, avec 9 033 887 habitants, a déjà 125 députés (un pour 72 271 habitants). Le projet de loi no 3 propose d'en créer 127 (un pour 71 133 habitants), ce qui équivaldrait à 69 circonscriptions en Ontario. Le Québec en compte presque le double.

Les ratios dans les petites provinces atlantiques sont encore plus bas. Cela reflète leur histoire et leur structure institutionnelle. Ce n'est pas un modèle adapté pour une province de plus de neuf millions d'habitants avec une fonction publique développée et des institutions parlementaires matures.

Le Québec est systématiquement et massivement surreprésenté par rapport aux provinces de taille comparable ou supérieure (Ontario, Colombie-Britannique et Alberta). Selon les données officielles du premier trimestre 2026, le ratio est presque deux fois inférieur à celui de l'Ontario.

3.2 Le coût financier de la surreprésentation

Selon le Rapport annuel 2024-2025 de l'Assemblée nationale du Québec, les crédits utilisés par l'institution s'élèvent à 192 909 300 dollars, auxquels s'ajoutent 8 150 900 dollars pour l'amortissement des immobilisations. Le total se divise en trois catégories principales : le secteur administratif (88 271 300 dollars), les services statutaires aux parlementaires (88 461 200 dollars), et les crédits d'investissements et avances (16 176 800 dollars).

En ne considérant que les crédits hors investissements, le coût annuel par siège est d'environ 1 413 500 dollars. Passer de 125 à 127 sièges entraînerait des coûts récurrents de 2 827 000 dollars. À l'inverse, réduire à 90 sièges, c'est-à-dire encore plus que le ratio ontarien, générerait des économies récurrentes de 49,5 millions de dollars. Une réduction à 69 sièges, soit le niveau justifié par le ratio ontarien appliqué à la population québécoise du premier trimestre 2026, produirait des économies annuelles d'environ 78,7 millions de dollars.

Ces montants, cumulés sur une décennie, représentent des centaines de millions de dollars qui pourraient être réinvestis dans les services aux citoyens, notamment dans les régions éloignées.

3.3 La surreprésentation ne protège pas les régions

L'argument principal pour maintenir ou augmenter le nombre de sièges est la protection des régions en déclin démographique, comme la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent. Il mérite d'être examiné, mais il n'est pas convaincant.

La Colombie-Britannique et l'Alberta ont des territoires vastes, des régions éloignées et des populations rurales dispersées comparables aux régions québécoises invoquées. Malgré cela, ces provinces ne jugent pas nécessaire de multiplier leurs sièges. Leur ratio nettement plus favorable que celui du Québec démontre qu'une représentation effective des régions est possible avec un nombre de sièges bien inférieur.

La Cour suprême a reconnu dans l'arrêt Lalande que des écarts de représentation de 50 % par rapport à la moyenne provinciale peuvent être justifiés pour tenir compte des réalités régionales. Une Assemblée réduite à 70 ou 80 sièges peut préserver une représentation robuste des régions éloignées si les critères de délimitation intègrent explicitement ces réalités.

4. Pour une réduction substantielle du nombre de sièges

4.1 La constitutionnalité d'une réduction

Une réduction du nombre de sièges est constitutionnellement solide à condition de respecter deux exigences découlant de l'arrêt Lalande.

Premièrement, la réduction doit inclure des critères de délimitation pour représenter efficacement les régions éloignées, en autorisant des écarts de population plus importants pour les circonscriptions avec des caractéristiques géographiques et communautaires uniques.

Deuxièmement, la réduction doit être le résultat d'un processus transparent, indépendant et fondé sur des critères objectifs géré par la Commission de la représentation électorale. Ces deux conditions sont réalisables avec du courage politique, pas une révolution constitutionnelle.

4.2 Le Comité d'étude comme véhicule de la réforme

Le projet de loi no 3 crée un comité d'étude sur la représentation électorale au Québec, dont le rapport est attendu le 1er février 2028. Ce comité offre une occasion historique de poser la question : le Québec a-t-il besoin de 125 députés, a fortiori 127 ?

L'article 8 charge le comité de réviser les critères et le processus de délimitation des circonscriptions, sans mentionner l'examen du nombre total de sièges. Cet oubli doit être corrigé par amendement. Un comité dont le mandat inclut l'analyse comparative des sièges par rapport aux autres assemblées canadiennes et qui peut recommander une réduction substantielle fournirait au législateur les bases analytiques pour agir conformément à l'arrêt Lalande.

4.3 Renforcer les ressources par élu plutôt que le nombre d'élus

La représentation efficace des régions éloignées ne dépend pas du nombre de sièges, mais des ressources institutionnelles des élus de ces régions. Avec une Assemblée nationale de 69 à 90 membres et des ressources accrues, les Québécois seraient mieux représentés qu'avec une Assemblée de 127 membres aux ressources diluées.

Les exemples étrangers confirment cette logique : les assemblées législatives les plus efficaces ne sont pas les plus nombreuses. Une assemblée délibérante optimale compte un nombre de membres permettant un débat substantiel, une spécialisation en commission et une reddition de comptes réelle envers les citoyens.

5. Pour un Conseil législatif : compléter la réforme, non la contourner

5.1 Le problème que la réduction seule ne résout pas

La réduction du nombre de sièges à l'Assemblée nationale est nécessaire, mais insuffisante. Une Assemblée de 69 ou 90 membres fonctionnant selon le régime actuel de gouvernement majoritaire renforce le pouvoir exécutif du Conseil des ministres. Moins de voix à l'Assemblée nationale signifie moins de contre-pouvoirs internes, moins de diversité dans les commissions parlementaires et un risque accru d'adopter des projets de loi à la va-vite.

L'arrêt Lalande met en évidence un risque : une loi adoptée à l'unanimité par 125 députés peut être jugée inconstitutionnelle si elle ne respecte pas les droits fondamentaux des électeurs et ne satisfait pas le critère de l'atteinte minimale. Le problème n'était pas le nombre de voix, mais l'absence d'un mécanisme de révision indépendant.

La véritable réforme démocratique consiste à réduire l'Assemblée nationale tout en créant une seconde chambre, un Conseil législatif, pour réviser les lois, représenter les régions et protéger les droits constitutionnels. Ces deux réformes sont complémentaires et produisent un système plus solide que la situation actuelle.

5.2 La leçon de l'histoire québécoise et du droit comparé

Le Conseil législatif du Québec a existé de 1841 à 1968. Créé sous le régime colonial, il a été maintenu après la Confédération de 1867. Il a été aboli en raison de son manque de légitimité démocratique et de son rôle insignifiant dans le processus législatif. Ses membres étaient nommés à vie par le gouvernement en place. L'expérience québécoise a reproduit le défaut structurel du Sénat canadien, qui n'a pas de participation provinciale dans la sélection des membres. Cela a gravement compromis

sa crédibilité comme chambre territoriale, suscitant depuis des décennies des appels à la réforme infructueux (Russell, 2001).

Ce modèle de chambre haute ne convient pas. Selon la littérature académique, les chambres hautes sans ancrage territorial ne représentent pas les régions (Russell, 2001). Le Canada, l'Australie et l'Espagne montrent que la représentation territoriale nominale ne suffit pas (Russell, 2001). En 2026, il ne s'agit plus de restaurer la Chambre haute abolie en 1968, mais de créer une Chambre haute évitant les écueils identifiés par la recherche comparative. L'histoire du Sénat canadien montre les limites d'une Chambre haute fondée sur la nomination partisane et le patronage politique. Une institution dépendante du gouvernement central perd rapidement sa crédibilité comme contrepoids démocratique et mécanisme de représentation.

Selon Medeiros, Bol et Nadeau (2018), même dans des sociétés marquées par les débats identitaires et régionaux, les citoyens québécois et écossais accordent plus d'importance à la légitimité démocratique et à la qualité des institutions qu'à une simple augmentation de la représentation territoriale. Une réforme institutionnelle moderne doit d'abord améliorer la qualité démocratique, plutôt que de servir uniquement de symbole de protection régionale.

Le débat sur une seconde chambre au Québec ne doit pas être abordé comme un retour à une institution du passé, mais comme une réflexion sur les mécanismes pour limiter les angles morts d'un parlement monocaméral fortement dominé par l'exécutif et la discipline partisane.

5.3 Un Conseil hybride : membres élus régionaux et membres nommés

Pour un Conseil législatif québécois optimal, il faut combiner deux sources de légitimité distinctes et complémentaires. La littérature comparative montre qu'il faut distinguer la chambre basse, représentant les citoyens selon le principe populaire, et la chambre haute, représentant les unités territoriales (Russell, 2001, p. 107). La chambre haute a une valeur ajoutée grâce à cette distinction, qui justifie son existence dans un système bicaméral.

Une partie des membres serait élue dans des circonscriptions régionales élargies, distinctes de celles de l'Assemblée nationale. Ces circonscriptions correspondraient aux grandes régions administratives du Québec, garantissant une représentation formelle et directe des réalités territoriales. Un élu régional au Conseil législatif pour la Gaspésie représente sa région avec une légitimité démocratique directe. Ce mécanisme offre une réponse structurelle et durable à la question de la représentation régionale. Il s'oppose au maintien artificiel de circonscriptions surpeuplées à l'Assemblée nationale.

Une autre partie des membres serait nommée indépendamment, selon des compétences reconnues dans des domaines clés (droit constitutionnel, finances, sciences, éducation, santé, etc.). Ces membres apporteraient une expertise technique que les assemblées élues ont du mal à mobiliser, et travailleraient en dehors des cycles électoraux. Russell souligne que l'une des fonctions des chambres hautes est d'offrir une perspective différente de celle de la chambre basse en s'appuyant sur des membres et des angles d'analyse différents (Russell, 2001).

Ce modèle hybride évite les deux écueils symétriques documentés par la recherche comparative. Une chambre entièrement nommée par le centre, comme le Sénat canadien, perd sa crédibilité territoriale parce que les citoyens ne s'y reconnaissent pas. Une chambre entièrement élue sur les mêmes bases que l'assemblée basse, comme en Australie, ne permet pas d'ancrer les décisions dans les réalités territoriales. Russell cite le premier ministre du Queensland en 1995, qui a constaté que le Sénat australien avait parfois trahi les intérêts de son État (Russell, 2001). La combinaison d'élus régionaux et de membres nommés garantit une légitimité équilibrée sans les inconvénients de chaque méthode.

5.4 Les pouvoirs : révision et délibération, non-blocage

Un Conseil législatif efficace n'est pas une chambre de blocage politique. Son rôle est de réviser, de délibérer et de renvoyer, non de s'opposer systématiquement à la volonté de l'Assemblée nationale élue. Il devrait privilégier un pouvoir suspensif et consultatif.

La recherche comparative offre un éventail de mécanismes concrets. Russell identifie plusieurs instruments efficaces dans différents contextes : des pouvoirs étendus sur les projets de loi affectant les unités territoriales, des procédures de vote par délégation régionale sur les enjeux territoriaux, des comités spécialisés avec responsabilité territoriale explicite, et des mécanismes de reddition de comptes formels des membres de la chambre haute envers les assemblées ou gouvernements régionaux (Russell, 2001). Le modèle allemand du Bundesrat a un simple pouvoir de délai sur les projets de loi ordinaires, mais un veto absolu sur ceux affectant les compétences des Länder, ce qui représente environ 60 % de la législation fédérale (Russell, 2001). Le Québec ne devrait pas viser un tel niveau de pouvoir, mais conserver le principe d'une distinction entre législation ordinaire et législation institutionnelle ou territoriale.

Le Conseil législatif québécois pourrait avoir le pouvoir de retourner des projets de loi à l'Assemblée nationale avec des recommandations motivées, de demander un avis constitutionnel préalable sur certains projets et de tenir des audiences publiques régionales sur les projets d'intérêt territorial. L'Assemblée nationale aurait le dernier mot, mais devrait justifier son refus d'intégrer les recommandations du Conseil. Ce mécanisme aurait évité la situation de l'arrêt Lalande, où une loi adoptée à l'unanimité a été invalidée deux ans plus tard par la Cour suprême après un long et coûteux contentieux.

Russell enseigne que la création d'une chambre haute territoriale doit être envisagée dès le début des réformes de décentralisation. En effet, une fois les tensions territoriales cristallisées, il est très difficile de négocier une réforme de la chambre haute (Russell, 2001). Le Québec, qui a longtemps lutté pour représenter ses régions éloignées, se trouve à un moment crucial où une réforme est encore possible avant que les positions ne se solidifient.

5.5 Le mandat du Comité d'étude comme point de départ

Le projet de loi no 3 crée un Comité d'étude sur la représentation électorale au Québec. Il doit réviser les critères de délimitation des circonscriptions et la composition de la Commission de la représentation électorale.

Une réforme démocratique cohérente doit inclure l'étude de la création d'un Conseil législatif. Il faut examiner sa composition, ses pouvoirs, son financement et son articulation avec une Assemblée nationale réduite. Le comité devrait consulter des experts, des représentants autochtones et des citoyens lors d'audiences publiques dans toutes les régions du Québec, comme l'article 9 du projet de loi no 3 le prévoit.

Le législateur n'a pas besoin de statuer sur la composition détaillée, le nombre de membres, le ratio élu/nommé, ou les modalités d'élection régionale avant que le comité ait siégé. Il suffit que le comité étudie sérieusement cette option et que le législateur s'engage à agir en conséquence s'il recommande un Conseil législatif.

6. Recommandations

Recommandation 1 : Rejeter l'article 5 du projet de loi no 3

La fixation législative à 127 du nombre de circonscriptions doit être rejetée. Elle aggrave une anomalie démocratique sans fondement analytique rigoureux et sans égard aux conclusions du Comité d'étude. Il est paradoxal de créer un comité pour étudier la représentation électorale tout en fixant par loi un nombre de sièges supérieur au niveau actuel.

Recommandation 2 : Amender le mandat du Comité d'étude

Le mandat de l'article 8 doit être modifié pour inclure l'analyse du nombre optimal de circonscriptions en fonction de la population québécoise et une comparaison avec les autres assemblées législatives canadiennes. Le comité doit pouvoir recommander une réduction substantielle du nombre de sièges si nécessaire.

Recommandation 3 : Fixer un objectif de réduction à 69 à 90 sièges

Selon le ratio ontarien appliqué à la population du Québec en 2026 (9 033 887 habitants), le Québec pourrait fonctionner efficacement avec environ 69 sièges. En tenant compte des réalités géographiques, un objectif de 69 à 90 sièges est à la fois démocratiquement défendable, constitutionnellement solide et fiscalement responsable. Il générerait des économies annuelles récurrentes de 49,5 à 78,7 millions de dollars. Cet objectif devrait être inscrit comme orientation directrice dans le mandat du Comité d'étude.

Recommandation 4 : Conditionner toute réforme au respect du processus indépendant

La modification du nombre de circonscriptions doit être décidée par la Commission de la représentation électorale, après consultation publique et sur la base de critères adoptés par l'Assemblée nationale. Le législateur peut fixer les critères et l'orientation. L'application doit rester indépendante, conformément à la Constitution.

Recommandation 5 : Accroître les ressources institutionnelles par élu

La réduction du nombre de sièges doit s'accompagner d'une augmentation proportionnelle des ressources allouées à chaque député, notamment en personnel de recherche, déplacements en circonscription et accès aux expertises. Une Assemblée de 69 à 90 membres mieux dotés servira mieux les citoyens qu'une Assemblée de 127 membres aux ressources diluées.

Recommandation 6 : Mandater le Comité d'étude sur la création d'un Conseil législatif

Le mandat du Comité d'étude prévu à l'article 8 doit être amendé pour inclure l'étude de la création d'un Conseil législatif hybride, avec des membres élus dans des circonscriptions régionales élargies et des membres nommés selon un processus indépendant fondé sur la compétence. Le comité doit étudier le pouvoir, la composition, le financement et le lien avec une Assemblée nationale réduite, et formuler des recommandations au plus tard le 1er février 2028.

7. Conclusion

Le projet de loi no 3 aborde la crise constitutionnelle engendrée par l'arrêt Lalande, mais ne propose pas la bonne solution. Il ne faut pas créer davantage de circonscriptions, mais repenser la représentation démocratique au Québec.

Les données de Statistique Canada et le rapport de l'Assemblée nationale montrent que le Québec a 9 033 887 habitants et 125 députés, ce qui donne un ratio de 1 député pour 72 271 habitants. C'est presque deux fois moins que l'Ontario (1 député pour 130 133 habitants). Les crédits utilisés par l'Assemblée nationale s'élèvent à 192 909 300 dollars en 2024-2025, soit environ 1 413 500 dollars par siège. Le projet de loi no 3 propose d'augmenter le nombre de représentants à 127, ce qui entraînerait un coût annuel supplémentaire d'environ 2,8 millions de dollars, sans justification comparative sérieuse.

La réforme de l'Assemblée nationale vise une réduction du nombre de sièges (69 à 90) et l'introduction de critères assurant la représentation équitable des régions éloignées. Ensuite, la création d'un Conseil législatif à composition hybride, avec des membres élus dans des circonscriptions régionales élargies et des membres nommés pour apporter une expertise indépendante. Ces réformes se renforcent mutuellement : la réduction de l'Assemblée libère des ressources et justifie la chambre de révision ; le Conseil législatif répond aux inquiétudes sur la représentation régionale et la qualité de la législation.

L'arrêt Lalande rappelle que l'unanimité parlementaire ne protège pas une loi du contrôle constitutionnel. Le consensus de ceux qui bénéficient du statu quo ne suffit pas à le perpétuer, encore moins à l'aggraver.

Références

- Québec (*Procureur général*) c. *Lalande*, 2026 CSC 13
- *Loi visant à assurer la représentation effective des électeurs, Projet de loi no 3, 3e sess., 43e lég., 2026*
- *Loi électorale, RLRQ, c. E-3.3*
- *Medeiros, M., Bol, D., & Nadeau, R. (2018). Democratic legitimacy or regional representation: Support for upper chamber reform in Scotland and Quebec. Parliamentary Affairs, 71(4), 738–759. <https://doi.org/10.1093/pa/gsy004>*
- *Wikipedia. Legislative assemblies of Canadian provinces and territories. Consulté le 7 mai 2026. URL : https://en.wikipedia.org/wiki/Legislative_assemblies_of_Canadian_provinces_and_territories*
- *Russell, M. (2001). The Territorial Role of Second Chambers. The Journal of Legislative Studies, 7(1), 105–118. <https://doi.org/10.1080/714003852>*
- *Assemblée nationale du Québec. Rapport annuel 2024-2025. Québec : Assemblée nationale du Québec, 2025. [Données financières : crédits utilisés, p. 77]*
- *Statistique Canada. Tableau 17-10-0009-01 Estimations de la population, trimestrielles. DOI : <https://doi.org/10.25318/1710000901-fra>*