

**MÉMOIRE DE LA COMMISSION DE
LA REPRÉSENTATION
ÉLECTORALE**

PROJET DE LOI N^o 78

**LOI MODIFIANT LA LOI ÉLECTORALE CONCERNANT
LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE ET LES
RÈGLES DE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES
ET MODIFIANT D'AUTRES DISPOSITIONS
LÉGISLATIVES**

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF	4
INTRODUCTION.....	6
LA COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE.....	7
Son mandat	7
La rétrospective des travaux réalisés par la Commission de la représentation électorale	8
LE PRINCIPE DE LA REPRÉSENTATION EFFECTIVE	9
LA LOI ÉLECTORALE ACTUELLE	10
LES MODIFICATIONS PRÉVUES À LA LOI ÉLECTORALE.....	11
L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE DÉPUTÉS	15
LES INÉGALITÉS DE REPRÉSENTATION.....	18
Les inégalités entre les régions urbaines et périphériques	18
Les inégalités entre les régions périphériques.....	22
LE POIDS POLITIQUE DES RÉGIONS.....	24
L'UTILISATION DES DIFFÉRENTES LIMITES ADMINISTRATIVES DU QUÉBEC	29
LES SITUATIONS D'EXCEPTION DES ÎLES-DE-LA-MADELEINE, DU NUNAVIK ET D'UNGAVA	30
Les Îles-de-la-Madeleine	30
Le Nunavik et Ungava	32
LE RÔLE DU DÉPUTÉ	33
LES DÉLAIS POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UNE NOUVELLE CARTE	35
LA FRÉQUENCE DE LA RÉVISION DE LA CARTE ÉLECTORALE	36
D'AUTRES SOLUTIONS?.....	36
ANNEXE 1 - DES RÉFLEXIONS SUR DIFFÉRENTES PROPOSITIONS.....	38
La création de nouvelles circonscriptions électorales d'exception dans la Loi électorale	39
Première caractéristique : La superficie	39
Deuxième caractéristique : La distance	40
Troisième caractéristique : L'éloignement	40
Quatrième caractéristique : Le pôle urbain.....	40
Cinquième caractéristique : Le nombre de municipalités locales.....	41

Le modèle de l'Alberta adapté au Québec.....	45
1. La superficie	46
2. La distance.....	46
3. L'éloignement.....	47
4. Le pôle urbain.....	47
5. Le nombre de municipalités	47
L'augmentation du nombre de circonscriptions électorales	50
Augmenter le nombre de circonscriptions dans la Loi électorale.....	50
Fixer le quotient électoral	53
L'augmentation de l'écart numérique.....	54
L'utilisation d'un critère numérique différencié	59
La fixation d'un nombre minimal de circonscriptions électorales par région administrative.....	62
Le modèle du Canada adapté au Québec	65
Le modèle de la Nouvelle-Zélande adapté au Québec.....	70
Le vote fractionnaire	74
La pondération du nombre d'électeurs en fonction de la superficie	76
EN RÉSUMÉ	79

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le projet de loi n° 78, Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives, interpelle directement la Commission de la représentation électorale en modifiant de façon importante les règles de délimitation des circonscriptions.

Tout d'abord, la Commission tient à rappeler que la représentation effective des électeurs, reconnue par la Cour suprême du Canada, comprend à la fois l'égalité relative du vote et la prise en considération de facteurs comme, entre autres, les caractéristiques géographiques, l'histoire, les communautés naturelles. Elle souligne qu'il est important de s'assurer que les dispositions du projet de loi n° 78 respectent le droit de vote garanti dans la Charte canadienne des droits et libertés, notamment au regard de la représentation effective des électeurs.

Dans son mémoire, la Commission explique les impacts majeurs des dispositions du projet de loi n° 78 concernant la représentation électorale :

- Le nombre de circonscriptions électorales est entièrement déterminé par la mécanique d'attribution prévue. Selon les données de la liste électorale permanente au 30 novembre 2009, le nombre de députés passerait de 125 à 133. Selon les projections démographiques de la Commission, le nombre de députés augmenterait à 134 au cours de 2010, à 135 en 2015 et à 137 en 2020.
- Les nouvelles règles de délimitation proposées pourraient déroger au principe de la représentation effective, en particulier en ce qui concerne l'égalité relative du vote des électeurs, en créant des inégalités de représentation encore plus importantes que la situation actuelle. Le projet de loi permettrait, quant au nombre d'électeurs dans une circonscription, des écarts à la moyenne provinciale variant de -60 % à 35 %, comparativement au ± 25 % actuellement en vigueur dans la Loi.
- Tout en maintenant le nombre absolu de députés dans chacune des 17 régions administratives du Québec, le projet de loi aurait pour effet de diminuer le poids politique de la majorité des régions périphériques à court terme, tendance qui s'accentuerait à long terme.
- Le traitement d'exception réservé aux Îles-de-la-Madeleine mérite réflexion. De plus, la décision d'intégrer les deux circonscriptions du Nunavik et d'Ungava dans la loi devrait faire l'objet d'un large consensus.

- Les distances à parcourir et l'accessibilité constituent des défis bien réels pour le député d'une région éloignée. C'est pourquoi la Commission estime qu'un examen approfondi des moyens mis à la disposition de ces députés devrait être fait.

Selon la Commission, la décision de modifier le système à la base de la représentation électorale au Québec doit s'appuyer sur une solide réflexion et doit reposer sur le plus large consensus possible. C'est pourquoi elle formule les recommandations suivantes à la Commission des institutions :

- 1- La Commission propose de mener à terme les travaux qu'elle a entrepris en 2008 avant les prochaines élections générales en utilisant le cadre actuel de la Loi électorale. Avant d'appliquer le modèle proposé, il faudrait au moins s'assurer que les seuils prévus à l'article 15 étaient établis sur une base plus égalitaire. La carte actuelle comporte trop d'inégalités de représentation pour servir de point de départ au nouveau système.
- 2- Si le projet de loi conserve le modèle de représentation présenté, la Commission recommande de retirer du libellé de la loi toutes les indications selon lesquelles la Commission « propose » un nombre de circonscriptions, étant donné que la mécanique prévue par le projet de loi détermine à elle seule le nombre de circonscriptions.
- 3- La Commission propose que le délai prévu pour la tenue des auditions publiques aux articles 24 et 24.1 inclut la tenue de la Commission de l'Assemblée nationale afin de réduire le temps nécessaire à la réforme de la carte électorale.

La Commission de la représentation électorale estime que des choix cruciaux doivent être faits. Pour préserver le nombre de circonscriptions dans les régions de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent et de Chaudière-Appalaches, il faut soit accepter de plus grandes inégalités de représentation, soit augmenter substantiellement le nombre de circonscriptions au Québec.

Cette préoccupation liée à la préservation des circonscriptions rurales traduit en fait un débat de principe : quelle importance souhaitons-nous accorder à l'égalité du vote des électeurs?

Pour leur part, les membres de la Commission continuent de croire en la valeur intrinsèque de la Loi électorale actuelle. L'article 15 de cette Loi prévoit déjà que la Commission doit tenir compte des communautés naturelles et de considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique. La Commission accorde à chacun de ces facteurs le poids qu'ils méritent de manière à créer des circonscriptions qui représentent des entités cohérentes et qui respectent l'égalité relative du vote des électeurs.

INTRODUCTION

Le projet de loi n° 78, Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives, interpelle directement la Commission de la représentation électorale en modifiant de façon importante le processus de révision de la carte électorale du Québec ainsi que les règles de délimitation des circonscriptions.

Dans le présent mémoire, la Commission explique les impacts majeurs des dispositions du projet de loi n° 78 concernant la représentation électorale. Elle rappelle l'importance de s'assurer que les dispositions du projet de loi n° 78 respectent le droit de vote garanti dans la Charte canadienne des droits et libertés, notamment au regard de la représentation effective des électeurs.

La Commission est d'avis qu'il serait préférable qu'elle puisse poursuivre ses travaux de délimitation des circonscriptions avec le cadre législatif actuel. Avant d'instaurer le modèle prévu dans le projet de loi, il faudrait que les seuils prévus à l'article 15 soient établis sur une base plus égalitaire.

Le présent mémoire introduit le mandat de la Commission, puis présente une rétrospective de ses travaux. Il aborde ensuite les effets du projet de loi en ce qui concerne le nombre de députés, les inégalités de représentation, le poids politique des régions, l'utilisation des limites administratives, les circonscriptions d'exception, le rôle du député, le délai d'établissement de la nouvelle carte électorale et la fréquence des révisions.

LA COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE

SON MANDAT

C'est en 1965 que pour la première fois dans l'histoire du Québec, la carte électorale est issue des travaux d'une commission indépendante de l'Assemblée législative. Cette nouveauté constituait un pas important visant à mettre de côté les intérêts partisans des élus lors de la confection de la carte électorale. Il s'agissait d'ailleurs de l'une des recommandations formulées en 1962 par un comité d'experts qui était présidé par monsieur Fernand Grenier¹.

À l'époque, les inégalités de représentation entre les circonscriptions étaient importantes et le comité proposait d'introduire des critères de délimitation qui s'appuyaient sur un principe fondamental : l'égalité de la représentation. Il est d'ailleurs intéressant de constater que les règles de délimitation prévues à la Loi électorale actuelle s'inspirent des recommandations de ce comité.

Par la suite, en 1971, la Commission permanente de la réforme des districts électoraux est créée. Il s'agit d'un organisme consultatif chargé d'effectuer la délimitation des circonscriptions électorales. Quelques années plus tard, en 1979, la Commission de la représentation électorale est instituée et investie d'un pouvoir décisionnel. Elle se compose du directeur général des élections et de deux commissaires nommés par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

Le principal mandat de la Commission de la représentation électorale est d'établir la carte électorale du Québec de manière à assurer une représentation juste et équitable des citoyens à l'Assemblée nationale. Avant d'établir une nouvelle carte électorale, elle doit consulter la population, les organismes intéressés et les élus. Dans le cadre de ses travaux, elle agit en toute impartialité et ses décisions sont finales.

1. Province de Québec. *Rapport du comité à Son Excellence le lieutenant-gouverneur en conseil*, Étude préliminaire à la révision de la carte électorale, Québec, 15 janvier 1962.

LA RÉTROSPECTIVE DES TRAVAUX RÉALISÉS PAR LA COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE

Depuis la création de la Commission de la représentation électorale, cinq réformes de la carte électorale ont été complétées (1980, 1985, 1988, 1992 et 2001). Les travaux devant mener à la sixième réforme de la carte électorale ont été amorcés à la suite des élections générales de 2007, tel que le prévoit la Loi électorale.

Le constat de la Commission est sans équivoque : les inégalités de représentation sont telles que des modifications importantes doivent être apportées à la carte électorale. Dans son rapport préliminaire déposé le 12 mars 2008, la Commission propose le retrait de trois circonscriptions dans les régions surreprésentées de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent et de Chaudière-Appalaches. Elle propose également d'ajouter trois circonscriptions dans les régions sous-représentées de Laurentides-Lanaudière, de Laval et de la Montérégie. D'autres modifications importantes sont prévues dans les régions de l'Estrie et du Centre-du-Québec.

À la suite du dépôt du rapport préliminaire, la Commission a tenu des auditions publiques qui l'ont menée dans toutes les régions du Québec. Au total, 310 intervenants s'y sont présentés et plus de 1 140 documents ont été déposés. La proposition de délimitation devait par la suite être soumise à la considération de la Commission de l'Assemblée nationale.

À la lumière des commentaires et des suggestions qu'elle a entendus, la Commission de la représentation électorale a apporté des améliorations importantes à sa première proposition et qu'elle a intégrées dans son second rapport². Cependant, le dépôt de ce second rapport était conditionnel à la tenue de la Commission de l'Assemblée nationale. Cette Commission n'ayant pas été convoquée, les travaux de la Commission de la représentation électorale ont été suspendus.

La Commission aurait souhaitée être entendue à la Commission de l'Assemblée nationale afin d'être en mesure de déposer sa deuxième proposition de délimitation. La carte électorale comporte de grandes inégalités de représentation et la Commission estime qu'il est important de mener à terme ses travaux avant les prochaines élections générales.

Par ailleurs, plusieurs intervenants ont demandé des modifications législatives pour redéfinir les principes à la base de la représentation électorale au Québec. Dans le but d'enrichir la réflexion, la Commission a analysé des propositions qui

2. Une synthèse des améliorations envisagées au second rapport a été présentée dans le *Rapport annuel de gestion 2008-2009*. La Commission de la représentation électorale du Québec, septembre 2009.

ont été formulées lors des auditions publiques (voir *Les propositions de modifications législatives* à l'annexe I). Le modèle fédéral, duquel s'inspire le projet de loi n° 78, a été l'un des modèles étudié par la Commission. Elle profite donc de la tribune qui lui est offerte pour partager ses observations sur le sujet.

LE PRINCIPE DE LA REPRÉSENTATION EFFECTIVE

La délimitation des circonscriptions électorales interpelle un principe fondamental dans notre système démocratique : celui de la représentation effective des électeurs. Au cours des assemblées publiques tenues par la Commission de la représentation électorale, plusieurs intervenants ont évoqué l'obligation de respecter ce principe, mais en faisant souvent abstraction de l'une de ses composantes importantes, à savoir l'égalité du vote des électeurs. Il apparaît donc essentiel de rappeler son origine, sa raison d'être et sa signification.

La représentation effective a été reconnue en 1991 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Carter*³ comme un droit garanti à l'électeur par la Charte canadienne des droits et libertés. Cette décision de la Cour suprême portait sur la validité constitutionnelle de la carte électorale de la Saskatchewan. La Cour suprême avait à déterminer si les écarts permis dans la délimitation des circonscriptions violaient le droit de vote garanti par l'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés.

La loi saskatchewannaise de 1989 permettait à la commission chargée de proposer une nouvelle délimitation des circonscriptions de s'écarter de $\pm 25\%$ par rapport à la moyenne provinciale du nombre d'électeurs par circonscription. La loi précédente ne permettait qu'un écart de $\pm 15\%$. La Cour suprême devait donc déterminer si l'écart proposé de $\pm 25\%$ violait l'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés. La majorité des juges (6) de la Cour suprême ont répondu que non, trois d'entre eux estimant toutefois que oui. Le litige mettait notamment en cause la représentation urbaine par rapport à la représentation rurale, les milieux ruraux étant ceux où un écart plus large s'avérait nécessaire pour respecter, entre autres, les communautés naturelles.

Pour la Cour suprême, la première condition de la représentation effective réside dans une égalité relative du vote. À son avis, « le système qui dilue indûment le vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre, court le risque d'offrir une représentation inadéquate au citoyen dont le vote est affaibli [...]. La conséquence sera une représentation inégale et non équitable. » (p.183)

3. *P.G. de la Saskatchewan c. Roger Carter* (Renvoi : *Circ. électorales provinciales Sask.*), [1991] 2 R.C.S. 158.

Bien qu'essentielle et de première importance, la Cour suprême estime cependant que cette condition n'est pas exclusive. D'une part, elle énonce que l'égalité absolue n'est pas réalisable et, d'autre part, elle précise que « des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts des collectivités et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale. » (p.184)

La Cour suprême ajoute également que « la difficulté qu'il y a de représenter de vastes territoires à faible densité de population, par exemple, peut dicter un nombre quelque peu inférieur dans ces districts » (p.188) ou encore, « que l'objectif de la représentation effective peut justifier l'existence de populations électorales légèrement inférieures dans les régions rurales. » (p.195) Il ressort donc très clairement de cette importante décision de la Cour suprême que l'égalité relative du vote des électeurs n'est pas une notion distincte de celle de la représentation effective, mais en fait plutôt partie intégrante.

LA LOI ÉLECTORALE ACTUELLE

Il n'est pas inutile de rappeler que les critères de délimitation présents dans la Loi électorale actuelle ont été revus à la suite de cette décision de la Cour suprême dans l'affaire *Carter*, sans qu'il ait été jugé nécessaire à l'époque de les modifier de façon importante. Ainsi, il a été déterminé que les articles 15 et 16 de la Loi, l'un sur les communautés naturelles et l'autre sur l'égalité relative du vote des électeurs, allaient exactement dans le sens de cette décision judiciaire.

Ainsi, la Loi électorale précise à l'article 15 que les circonscriptions doivent représenter des communautés naturelles en se fondant sur des critères d'ordre démographique, géographique et sociologique tels que la densité de population et son taux relatif de croissance, la configuration de la région, l'accessibilité, la superficie, les frontières naturelles du milieu et les territoires des municipalités locales. Ces éléments ne sont toutefois pas limitatifs. C'est pourquoi, dans le cadre de ses travaux, la Commission de la représentation électorale tient également compte d'autres facteurs tels que le sentiment d'appartenance des citoyens, la communauté d'intérêts, la reconnaissance de pôles de développement régionaux, le patrimoine culturel et historique, les limites des quartiers urbains et les différentes limites administratives sur le territoire.

Aucun de ces critères ne peut être pris isolément, ce qui exige une analyse rigoureuse et minutieuse d'un ensemble d'éléments et rend si précieux les renseignements et les commentaires recueillis à l'occasion des auditions publiques tenues par la Commission de la représentation électorale. Ainsi, elle doit s'appuyer

sur un ensemble de facteurs pour déterminer les limites des circonscriptions de manière à définir des entités géographiques cohérentes et à regrouper des collectivités aux intérêts communs.

L'article 16, pour sa part, précise que chaque circonscription doit être délimitée de sorte que le nombre d'électeurs ne soit ni supérieur ni inférieur à plus de 25 % du quotient obtenu par la division du nombre total d'électeurs par le nombre de circonscriptions. C'est cette marge de manœuvre, une des plus élevées au Canada, qui permet à la Commission de tenir compte des communautés naturelles et d'assurer une représentation effective.

En vertu de l'article 17, la Commission a le pouvoir de déroger à la règle numérique établie à l'article 16. Ce pouvoir ne peut être utilisé que dans des cas exceptionnels et lorsque le respect de l'écart numérique de $\pm 25\%$ ne permet pas d'atteindre l'objet de la Loi : la représentation effective. Cette décision doit de plus être motivée par écrit, ce qui démontre la volonté du législateur, au moment où la Loi a été adoptée, de limiter le nombre de circonscriptions en situation d'exception.

La Commission estime que les articles 14 à 17 de la Loi électorale actuelle respectent les principes édictés par la Cour suprême dans l'important jugement que cette dernière a rendu en 1991 dans l'affaire *Carter*. Ils accordent à la Commission une marge de manœuvre intéressante et suffisante pour tenir compte des différents aspects d'ordre démographique, géographique et sociologique qui sont nécessaires à la délimitation équitable des circonscriptions.

Toutefois, il est vrai que plusieurs intervenants ont demandé à la Commission de la représentation électorale lors de sa plus récente tournée de consultation publique que des modifications soient apportées à la Loi électorale. Essentiellement, ces demandes avaient pour but d'éviter le retrait de circonscriptions électorales dans les régions de l'est du Québec. Le projet de loi n^o 78 répond à cette demande, ce qui apparaît, à première vue, comme étant un élément positif. Il faut cependant s'assurer que les nouvelles règles de délimitation prévues au projet de loi respectent le principe de la représentation effective dont l'égalité du vote des électeurs constitue l'une des conditions essentielles.

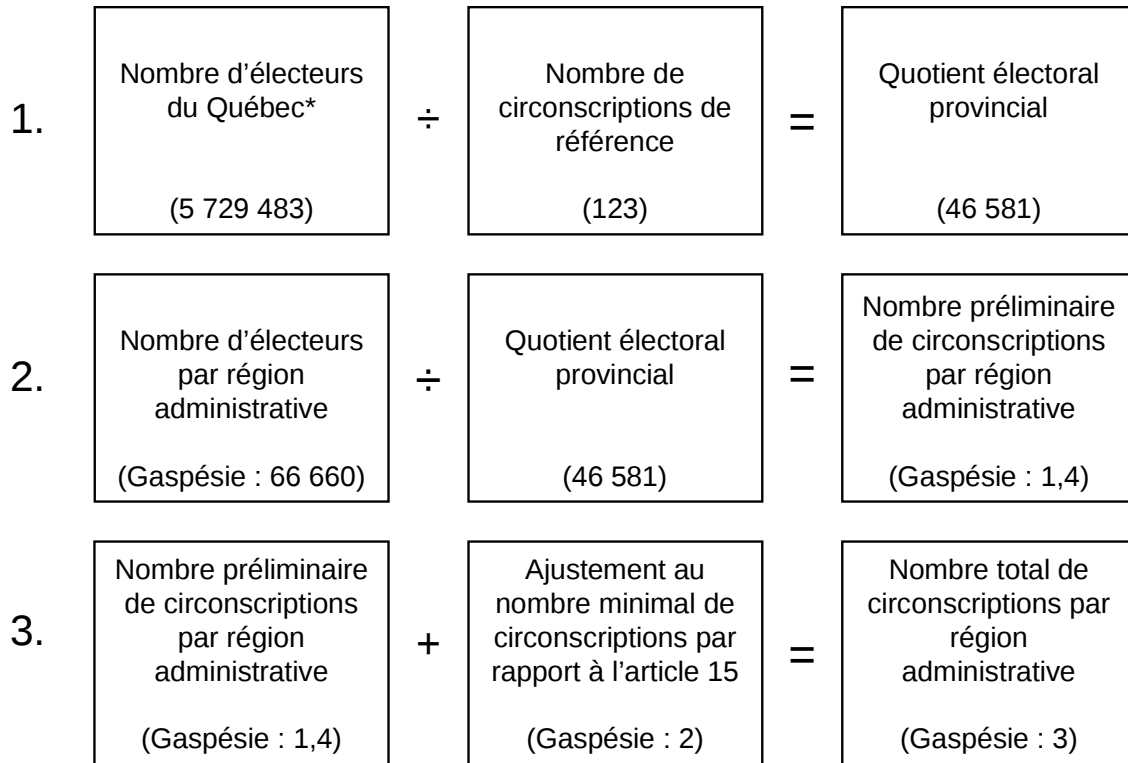
LES MODIFICATIONS PRÉVUES À LA LOI ÉLECTORALE

Les règles de délimitation prévues dans le projet de loi présentent beaucoup de similitudes avec le modèle fédéral. Le principe est le suivant : toutes les circonscriptions électorales sont établies à l'intérieur des limites des régions administratives du Québec. Aucune région ne peut perdre de circonscriptions par rapport à la situation qui prévaut selon la carte électorale de 2001.

Le nombre de circonscriptions dans les régions administratives en décroissance ou en faible croissance est maintenu alors que dans les régions en croissance, de nouvelles circonscriptions s'ajoutent pour tenir compte de leur poids démographique grandissant. Le nombre de députés au Québec augmente donc au fil des ans, à chacune des réformes de la carte électorale.

Le schéma suivant illustre la mécanique d'attribution des sièges prévue aux articles 15 et suivants du projet de loi. Il est suivi d'un tableau qui présente le nombre de circonscriptions qu'obtiendrait chacune des régions administratives selon les données issues de la liste électorale permanente au 30 novembre 2009.

Schéma 1 : Modèle d'attribution des sièges – Exemple de la région administrative de la Gaspésie



* Tel que le prévoit l'article 17 du projet de loi, la population électorale des Îles-de-la-Madeleine, du Nunavik et d'Ungava doit être soustraite de la population électorale totale du Québec.

Tableau 1 : Calcul d'attribution des sièges par région administrative

Région administrative	Électeurs 30 novembre 2009	Poids démographique (art.17)	Nombre préliminaire de circonscriptions (art.17 al.3)	Ajustement (art.15)	Nombre final (art.17.1)	Quotient électoral régional (art.17.4)
Gaspésie*	66 660	1,43	1	2	3	22 220
Bas-Saint-Laurent	158 578	3,40	3	1	4	39 645
Saguenay–Lac-Saint-Jean	215 967	4,64	5		5	43 193
Capitale-Nationale	536 706	11,52	12		12	44 726
Mauricie	209 097	4,49	4	1	5	41 819
Estrie	232 736	5,00	5		5	46 547
Montréal	1 267 940	27,22	27	1	28	45 284
Outaouais	257 607	5,53	6		6	42 935
Abitibi-Témiscamingue	110 097	2,36	2	1	3	36 699
Côte-Nord	71 394	1,53	2		2	35 697
Chaudière-Appalaches	315 451	6,77	7	1	8	39 431
Laval	281 623	6,05	6		6	46 937
Lanaudière	347 305	7,46	7		7	49 615
Laurentides	410 442	8,81	9		9	45 605
Montérégie	1 069 788	22,97	23		23	46 513
Centre-du-Québec	178 092	3,82	4		4	44 523
Total	5 729 483	123	123	7	130	
Circonscriptions prévues dans le projet de loi**					(art.16)	
Îles-de-la-Madeleine	10 756				1	
Nunavik	5 985				1	
Ungava	18 977				1	
Total provincial	5 765 201				133	

* La circonscription des Îles-de-la-Madeleine est exclue de la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine dans le projet de loi n° 78.

** Tel que le prévoit l'article 17 du projet de loi n° 78, la population électorale des Îles-de-la-Madeleine, du Nunavik et d'Ungava a été soustraite de la population électorale totale du Québec.

Ainsi, selon les données au 30 novembre 2009, les régions de la Capitale-Nationale, de l'Outaouais, de Laval, des Laurentides, de Lanaudière et de la Montérégie voient leur nombre de circonscriptions augmenter par rapport à la situation actuelle. D'autre part, en vertu des droits acquis prévus à l'article 15 du projet de loi, les régions de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent, de Chaudière-Appalaches, de Montréal, de la Mauricie et de l'Abitibi-Témiscamingue bénéficient d'un ajustement qui leur permet de maintenir leur nombre de sièges. En ajoutant les circonscriptions d'exception prévues à l'article 16 du projet de loi, soit celles des Îles-de-la-Madeleine, du Nunavik et d'Ungava, le nombre total de députés au Québec est donc porté à 133.

Il est important de souligner qu'après avoir déterminé le nombre de circonscriptions par région administrative, l'article 17.4 du projet de loi prévoit que « le nombre d'électeurs dans cette circonscription ne soit ni supérieur ni inférieur à plus de 25 % du quotient obtenu par la division du nombre total d'électeurs de la

région dans laquelle est située la circonscription par le nombre de circonscriptions dans cette région. »

En d'autres mots, 16 quotients électoraux régionaux devront être établis, ce qui constitue un changement important par rapport à ce que prévoit actuellement la Loi électorale⁴. L'égalité relative du vote des électeurs est donc établie sur une base régionale plutôt que sur une base provinciale.

Pour les régions qui auront atteint le seuil minimal prévu à l'article 15, les changements aux limites des circonscriptions seront peu fréquents puisque les risques qu'une circonscription dépasse l'écart régional de $\pm 25\%$ seront peu élevés. Aussi, les écarts à la moyenne des circonscriptions électorales calculés sur une base régionale laisseront croire qu'il n'y a plus d'inégalités de représentation entre les circonscriptions alors qu'en réalité, elles subsisteront à l'échelle provinciale et elles risquent de s'accroître.

L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE DÉPUTÉS

La question de l'augmentation du nombre de députés a fait l'objet de discussions à la suite de l'annonce du dépôt du projet de loi n° 78. De 126 à 150, plusieurs chiffres ont été annoncés.

Il faut savoir que le nombre actuel de 125 circonscriptions électorales au Québec a été établi en 1988. À l'époque, la moyenne du nombre d'électeurs par siège de député était de 37 000 électeurs. À la suite de l'augmentation de la population depuis ce temps, ce ratio est passé à 46 122 électeurs. Avec le projet de loi n° 78, le ratio serait abaissé à 43 347 électeurs selon les données de la liste électorale permanente au 30 novembre 2009⁵.

Le nombre moyen d'électeurs par député a également fait l'objet de plusieurs comparatifs avec les autres provinces canadiennes. Le tableau suivant démontre qu'à l'exception de l'Ontario, toutes les provinces canadiennes ainsi que les territoires présentent un ratio moins élevé que le Québec. Néanmoins, il faut remarquer que les ratios sont, de façon générale, proportionnels à la démographie

4. Le calcul du quotient régional est requis uniquement pour 16 des 17 régions administratives. Pour la région du Nord-du-Québec, l'étape de délimitation n'est pas nécessaire, car les délimitations des deux circonscriptions sont expressément prévues dans le projet de loi n°78. Dans le même sens, le nombre minimal de circonscriptions par région est uniquement évoqué pour 16 régions administratives dans le projet de loi.

5. La moyenne du nombre d'électeurs par député, c'est-à-dire le ratio, a été déterminé selon le nombre de circonscriptions (133) que donnerait l'application du projet de loi n°78 au 30 novembre 2009.

de chacune des provinces. Ainsi, la province la plus peuplée présente le ratio le plus élevé, suivi de la seconde et ainsi de suite. Cette tendance apparaît normale puisqu'on ne peut s'attendre à ce qu'une province comme l'Île-du-Prince-Édouard ait un ratio semblable à celui de l'Ontario.

Tableau 2 : Nombre d'électeurs moyen par député, en ordre décroissant, pour chaque province et territoire canadien en date de leur dernière élection générale⁶

Province/territoire	Nombre total d'électeurs	Nombre de députés	Ratio d'électeurs par député
Ontario	8 557 653	107	79 978
Québec	5 738 811	125	45 910
Colombie-Britannique	2 948 175	85	34 684
Alberta	2 350 045	83	28 314
Nouvelle-Écosse	714 765	52	13 744
Manitoba	740 991	57	13 000
Saskatchewan	598 234	58	10 314
Nouveau-Brunswick	531 500	55	9 664
Terre-Neuve-et-Labrador	367 561	48	7 658
Île-du-Prince-Édouard	97 810	27	3 623
Territoires du Nord-Ouest	20 232	19	1 065
Yukon	18 681	18	1 038
Nunavut	12 065	19	635

6. Sources consultées le 8 décembre 2009 :

- Élections Ontario [<http://www.electionsontario.on.ca/>];
- Élections Colombie-Britannique [<http://www.elections.bc.ca/>];
- Élections Alberta [<http://www.elections.ab.ca/Public%20Website/index.htm>];
- Élections Nouvelle-Écosse [<http://electionsnovascotia.ns.ca/>];
- Élections Manitoba [<http://www.elections.mb.ca/>];
- Élections Saskatchewan [<http://www.elections.sk.ca/>];
- Élections Nouveau-Brunswick [<http://www.gnb.ca/elections/>];
- Élections Terre-Neuve-et-Labrador [<http://www.elections.gov.nl.ca/elections/>];
- Élections Île-du-Prince-Édouard [<http://www.electionspei.ca/>];
- Élections Territoires du Nord-Ouest [<http://www.electionsnwt.ca/>];
- Élections Yukon [<http://www.electionsyukon.gov.yk.ca/>];
- Élections Nunavut [<http://www.elections.nu.ca/>].

Comme il a été démontré précédemment, l'application du projet de loi ferait passer le nombre de députés au Québec à 133. Afin d'évaluer les effets à plus long terme de ce projet de loi sur l'augmentation du nombre de députés, des projections démographiques ont été réalisées. Le tableau suivant démontre les résultats obtenus.

Tableau 3 : Augmentation du nombre de députés en 2010, 2015 et 2020⁷

Région administrative	2010	2015	2020
Bas-Saint-Laurent	4	4	4
Saguenay–Lac-Saint-Jean	5	5	5
Capitale-Nationale	12	12	12
Mauricie	5	5	5
Estrie	5	5	5
Montréal	28	28	28
Outaouais	6	6	6
Abitibi-Témiscamingue	3	3	3
Côte-Nord	2	2	2
Gaspésie*	3	3	3
Chaudière-Appalaches	8	8	8
Laval	6	6	6
Lanaudière	8	8	9
Laurentides	9	9	10
Montérégie	23	24	24
Centre-du-Québec	4	4	4
Circonscriptions prévues dans le projet de loi			
Îles-de-la-Madeleine	1	1	1
Ungava	1	1	1
Nunavik	1	1	1
Nombre total de circonscriptions	134	135	137

* La circonscription des Îles-de-la-Madeleine est exclue de la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine dans le projet de loi n° 78.

Dès 2010, on constate que le nombre de députés au Québec augmenterait à 134 puisque la région de Lanaudière se retrouverait avec un siège de plus. La première hausse à envisager serait donc de l'ordre de 9 députés et elle s'avérerait être la plus importante. Dans l'éventualité où le projet de loi serait adopté au

7. Les projections démographiques ont été établies de la façon suivante : l'évolution de la population électorale observée au cours des 40 derniers mois a été reportée pour 2010, 2015 et 2020. Cette méthode repose donc sur l'hypothèse que les régions maintiendront leur taux de croissance des 40 derniers mois.

printemps 2010, il s'agirait du nombre de circonscriptions avec lequel la Commission de la représentation électorale devrait travailler à l'occasion du premier exercice de délimitation.

Par la suite, si les régions poursuivent leur rythme de croissance actuelle, l'augmentation du nombre de députés sera lente, mais graduelle. Selon nos estimations, à chaque réforme, le nombre de députés pourrait augmenter de 3 à 4. Seules les régions en forte croissance pourraient voir l'augmentation de leur nombre d'électeurs prendre suffisamment d'ampleur en dix ans pour nécessiter, une fois de plus, l'ajout de circonscriptions. Les projections de 2020 démontrent que les régions de Lanaudière, des Laurentides et de la Montérégie pourraient compter une circonscription supplémentaire.

Par ailleurs, il est important de préciser que contrairement à ce qui est indiqué dans le projet de loi, la Commission de la représentation électorale n'a aucun pouvoir et aucune décision à prendre quant au nombre de circonscriptions qui composera une future carte électorale. La mécanique d'attribution des sièges est clairement identifiée dans le projet de loi et la Commission ne dispose d'aucune discrétion. En conséquence, la Commission recommande de retirer du libellé de la loi toutes les indications selon lesquelles la Commission « propose » un nombre de circonscriptions.

LES INÉGALITÉS DE REPRÉSENTATION

LES INÉGALITÉS ENTRE LES RÉGIONS URBAINES ET PÉRIPHÉRIQUES

Les règles prévues au projet de loi ont pour effet de maintenir des inégalités de représentation au Québec. En maintenant le nombre de circonscriptions dans les régions en décroissance ou en faible croissance et en l'augmentant dans les régions en croissance, des inégalités de représentation subsistent. En ce sens, les nouvelles règles de délimitation pourraient déroger au principe de la représentation effective dont la première condition, rappelons-le, réside dans l'égalité du vote des électeurs.

Pour effectuer un comparatif, il est intéressant de rappeler les inégalités de représentation de la carte électorale actuelle. Le tableau suivant présente les circonscriptions d'exception selon les données sur le nombre d'électeurs au 30 novembre 2009.

Tableau 4 : Les circonscriptions d'exception de la carte électorale actuelle (2001)

Région électorale	Circonscription 2001	Électeurs 30 novembre 2009	Écart à la moyenne provinciale*
Abitibi-Témiscamingue	Abitibi-Ouest	32 971	-28,5 %
	Abitibi-Est	33 889	-26,5 %
Bas-Saint-Laurent	Rivière-du-Loup	34 220	-25,8 %
	Kamouraska-Témiscouata	34 293	-25,6 %
Chaudière-Appalaches	Montmagny-L'Islet	31 915	-30,8 %
	Frontenac	33 277	-27,9 %
Côte-Nord	René-Lévesque	34 141	-26,0 %
Estrie-Centre-du-Québec	Mégantic-Compton	34 240	-25,8 %
	Drummond	58 676	+27,2 %
Gaspésie	Gaspé	27 503	-40,4 %
	Matane	27 808	-39,7 %
	Bonaventure	29 265	-36,5 %
	Matapédia	29 826	-35,3 %
Mauricie	Laviolette	34 043	-26,2 %
Nord-du-Québec	Ungava	24 962	-45,9 %
Québec (Rive-Nord)	Charlevoix	33 595	-27,2 %
Île-Jésus	Vimont	58 302	+26,4 %
	Fabre	60 794	+31,8 %
Laurentides-Lanaudière	L'Assomption	58 742	+27,4 %
	Blainville	58 991	+27,9 %
	Terrebonne	59 013	+27,9 %
	Prévost	60 268	+30,7 %
	Masson	65 408	+41,8 %
Montérégie	Châteauguay	58 823	+27,5 %
	La Prairie	59 134	+28,2 %
	Chambly	61 967	+34,4 %
	Exception reconnue dans la Loi électorale		
Îles-de-la-Madeleine	Îles-de-la-Madeleine	10 756	-76,7 %

Nombre total d'exceptions

27

Total provincial

5 765 201

Moyenne provinciale

46 122

Seuil minimal (-25 %)

34 951

Seuil maximal (+25 %)

57 653

* L'écart à la moyenne est calculé par rapport la moyenne provinciale et en fonction du nombre total de circonscriptions (125).

L'analyse des données de ce tableau démontre que les inégalités de représentation de la carte électorale actuelle sont importantes. Si on exclut les circonscriptions des Îles-de-la-Madeleine et d'Ungava, le ratio entre la

circonscription la plus peuplée (Masson) et la circonscription la moins peuplée (Gaspé) est de 2,4. Le vote d'un électeur dans la circonscription de Masson a donc 2,4 fois moins de poids que celui d'un électeur dans la circonscription de Gaspé. Au total, 27 circonscriptions présentent un écart à la moyenne provinciale supérieur à ± 25 %. De ce nombre, 11 circonscriptions sont en situation d'exception positive et 16 en situation d'exception négative.

La Commission de la représentation électorale, après la tournée de consultation publique qui a suivi le dépôt du rapport préliminaire, avait prévu apporter des améliorations importantes à son projet de délimitation. Ces modifications avaient pour but de mieux respecter les communautés naturelles tout en maintenant le retrait nécessaire de trois circonscriptions. Le tableau suivant illustre les circonscriptions d'exception que la Commission souhaitait reconnaître en vertu du pouvoir que lui confère l'article 17 de la Loi électorale.

Tableau 5 : Les circonscriptions d'exception de la carte électorale projetée par la CRE dans sa proposition révisée

Région électorale	Circonscriptions d'exception (carte projetée - CRE)	Électeurs 30 novembre 2009	Écart à la moyenne provinciale*
Abitibi-Témiscamingue	Abitibi-Est	32 357	-29,8 %
	Abitibi-Ouest	34 503	-25,2 %
Nord-du-Québec	Ungava	24 962	-45,9 %
Côte-Nord	René-Lévesque	34 141	-26,0 %
Gaspésie	Gaspé	30 955	-32,9 %
	Exception reconnue dans la Loi électorale		
Îles-de-la-Madeleine	Îles-de-la-Madeleine	10 756	-76,7 %
Nombre total d'exceptions		6	
Total provincial		5 765 201	
Moyenne provinciale		46 122	
Seuil minimal (-25 %)		34 951	
Seuil maximal (+25 %)		57 653	

* L'écart à la moyenne est calculé par rapport la moyenne provinciale et en fonction du nombre total de circonscriptions (125).

Dans la proposition révisée de carte électorale projetée par la CRE, le ratio entre la circonscription la plus peuplée (Arthabaska) et la moins peuplée (Gaspé) aurait été de 1,8 (si l'on exclut les circonscriptions des Îles-de-la-Madeleine et d'Ungava). Au total, 6 circonscriptions présentaient un écart à la moyenne provinciale inférieur à -25 % et aucune ne présentait un écart supérieur à +25 %.

Les motifs qui amenaient la Commission à reconnaître un statut d'exception à ces circonscriptions s'appuyaient notamment sur le contexte géographique et sur le respect des communautés naturelles. Elle tenait également compte du fait qu'une région comme l'Abitibi-Témiscamingue comporte trop d'électeurs pour n'avoir que deux circonscriptions comparativement aux trois circonscriptions qui la composent. Il en résulterait des circonscriptions de grande superficie dont les écarts à la moyenne provinciale seraient très élevés, ce qui est plutôt inhabituel dans des régions éloignées. Le même phénomène s'appliquait pour la région de la Côte-Nord. Malgré la reconnaissance d'un statut d'exception à certaines circonscriptions, la proposition révisée de délimitation de la Commission de la représentation électorale aurait permis de réduire de façon significative les inégalités de représentation par rapport à la carte électorale actuelle.

Une carte électorale qui serait issue des règles de délimitation prévues au projet de loi comporterait inévitablement des inégalités de représentation. Le tableau suivant illustre cette situation. Aux fins de comparaison, le nombre d'électeurs minimal et maximal que pourrait compter une circonscription pour chacune des régions administratives a été considéré. Par la suite, les écarts ont été calculés sur une base provinciale.

Tableau 6 : Le nombre d'électeurs minimal (-25 %) et maximal (+25 %) permis par région administrative et l'écart correspondant par rapport à la moyenne provinciale

Région administrative	Quotient électoral régional	Nombre d'électeurs permis selon la moyenne régionale		Écart à la moyenne provinciale*	
		minimum	maximum		
Gaspésie**	22 220	16 665	27 775	-61,6 %	-35,9 %
Bas-Saint-Laurent	39 645	29 733	49 556	-31,4 %	+14,3 %
Saguenay-Lac-Saint-Jean	43 193	32 395	53 992	-25,3 %	+24,6 %
Capitale-Nationale	44 726	33 544	55 907	-22,6 %	+29,0 %
Mauricie	41 819	31 365	52 274	-27,6 %	+20,6 %
Estrie	46 547	34 910	58 184	-19,5 %	+34,2 %
Montréal	45 284	33 963	56 604	-21,6 %	+30,6 %
Outaouais	42 935	32 201	53 668	-25,7 %	+23,8 %
Abitibi-Témiscamingue	36 699	27 524	45 874	-36,5 %	+5,8 %
Côte-Nord	35 697	26 773	44 621	-38,2 %	+2,9 %
Chaudière-Appalaches	39 431	29 574	49 289	-31,8 %	+13,7 %
Laval	46 937	35 203	58 671	-18,8 %	+35,4 %
Lanaudière	43 413	32 560	54 266	-24,9 %	+25,2 %
Laurentides	45 605	34 204	57 006	-21,1 %	+31,5 %
Montréal	46 513	34 884	58 141	-19,5 %	+34,1 %
Centre-du-Québec	44 523	33 392	55 654	-23,0 %	+28,4 %
Total	5 765 201				
Moyenne provinciale	43 347				

* L'écart à la moyenne est calculée par rapport à la moyenne provinciale et en fonction du nombre total de circonscriptions (133)

** La circonscription des Îles-de-la-Madeleine est exclue de la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine dans le projet de loi n° 78.

Ce tableau démontre qu'une circonscription de la région de la Gaspésie pourrait respecter le critère numérique prévu au projet de loi malgré un nombre d'électeurs aussi faible que 17 000 alors qu'une circonscription de la région de Laval pourrait compter jusqu'à 58 000 électeurs. Calculés sur une base provinciale, les écarts à la moyenne pour ces deux circonscriptions oscilleraient donc respectivement autour de -60 % et de +35 %. Si on exclut les circonscriptions électorales des Îles-de-la-Madeleine, du Nunavik et d'Ungava, le ratio entre la circonscription la plus peuplée et la moins peuplée pourrait atteindre 3,5. Ce ratio est nettement plus élevé que celui présenté par la carte électorale actuelle.

On constate qu'en plus des circonscriptions des Îles-de-la-Madeleine, du Nunavik et d'Ungava, les trois circonscriptions de la Gaspésie seraient automatiquement en situation d'exception selon un calcul établi sur une base provinciale. D'autres circonscriptions, qui ne présenteraient pas d'exception lorsque le calcul des écarts à la moyenne est effectué sur une base régionale, pourraient également présenter des écarts importants à la moyenne lorsque le calcul est reporté sur une base provinciale.

LES INÉGALITÉS ENTRE LES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES

Lors de la tournée de consultation publique de la Commission de la représentation électorale, plusieurs intervenants se sont vivement opposés au retrait de trois circonscriptions dans l'est du Québec. Essentiellement, la superficie des circonscriptions, les longues distances à parcourir, le nombre important de municipalités locales, les difficultés économiques et l'importance du rôle du député ont été les principaux facteurs qui ont été portés à l'attention de la Commission.

Les circonscriptions des régions de l'est du Québec sont souvent comparées aux circonscriptions de la région de Montréal qui, pour la majorité, sont beaucoup plus petites et comportent un nombre peu élevé de municipalités.

Qu'en est-il si on compare les circonscriptions de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent et de Chaudière-Appalaches aux autres circonscriptions des régions périphériques du Québec? Le tableau suivant compare une trentaine de circonscriptions en fonction de cinq caractéristiques géographiques. Ces caractéristiques ont été retenues, car elles ont été souvent mentionnées lors des auditions publiques. Elles auraient pour effet de rendre le travail du député plus difficile dans sa circonscription. La trame grise indique qu'une circonscription figure parmi les cinq qui se démarquent le plus par rapport à une caractéristique donnée.

Tableau 7 : Comparaison de caractéristiques géographiques entre des circonscriptions électorales⁸

Circonscription (2001)	1		2	3	4	5
	Superficie		Distance	Éloignement de l'ANQ	Pôle urbain	Nombre de municipalités
	(terrestre en km ²)	(à desservir en km ²)	(km)	(km)	(nombre d'électeurs) 30 nov. 2009	
Ungava	864 630	16 064	1 489	513	5 574	28
Duplessis	204 169	24 219	836	632	19 291	26
René-Lévesque	49 485	4 946	292	404	17 235	18
Dubuc	42 676	4 767	145	216	23 398	13
Roberval	39 966	5 580	145	257	11 494	21
Laviolette	34 145	7 196	517	137	14 191	14
Abitibi-Est	30 025	6 225	172	762	24 000	10
Rouyn-Noranda-Témiscamingue	23 192	11 364	220	865	30 540	25
Lac-Saint-Jean	19 926	2 275	83	227	23 922	16
Labelle	17 969	8 713	151	378	10 744	27
Pontiac	14 696	4 797	216	449	33 423	20
Gatineau	14 656	5 004	286	430	18 112	23
Berthier	10 321	4 186	201	226	9 691	26
Abitibi-Ouest	10 245	9 140	188	830	9 635	38
Matane	8 410	4 260	213	409	11 874	19
Bonaventure	8 184	3 690	216	604	3 322	27
Matapédia	7 715	3 259	114	350	5 028	34
Charlevoix	7 247	3 429	173	140	7 159	19
Gaspé	6 902	2 946	193	741	12 102	9
Kamouraska-Témiscouata	6 149	6 149	164	167	3 492	37
Mégantic-Compton	5 319	5 319	141	184	4 733	38
Papineau	4 122	4 070	103	383	27 341	28
Montmagny-L'Islet	3 687	3 687	112	81	9 347	26
Lotbinière	3 347	3 347	105	48	3 819	37
Bellechasse	3 067	3 067	109	70	3 482	29
Richmond	2 875	2 875	101	154	5 470	31
Brome-Missisquoi	2 523	2 523	85	242	9 445	32
Rivière-du-Loup	2 433	2 433	93	204	15 402	25
Huntingdon	2 243	2 243	138	304	5 108	30
Îles-de-la-Madeleine	227	223	45	1 140	10 339	2

Si l'on regarde l'ensemble des caractéristiques, on observe que le territoire nordique de la circonscription d'Ungava s'inscrit dans un contexte géographique exceptionnel au Québec. Les circonscriptions de Duplessis et d'Abitibi-Ouest, en

8. La superficie : la superficie terrestre et la superficie habitée (écomène) en km².

La distance : la distance routière entre les deux municipalités les plus éloignées d'une circonscription en km. La technique « à vol d'oiseau » a également été utilisée dans le calcul pour les circonscriptions de Duplessis et d'Ungava.

L'éloignement : la distance routière entre le bureau du député et l'Assemblée nationale en km. La technique « à vol d'oiseau » a également été utilisée dans le calcul pour la circonscription des Îles-de-la-Madeleine.

Le pôle urbain : le nombre d'électeurs de la municipalité la plus peuplée d'une circonscription.

Le nombre de municipalités locales : le nombre de municipalités locales dans une circonscription.

raison de leur éloignement, de leur étendue et de la forme de l'occupation de leur territoire, méritent également une attention particulière.

Les circonscriptions de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent comportent certaines caractéristiques particulières, mais elles ne se démarquent pas véritablement si on les compare aux autres circonscriptions plus septentrionales du Québec. Quant aux circonscriptions de Chaudière-Appalaches, elles présentent des caractéristiques qui se rapprochent davantage de la moyenne des autres circonscriptions du Québec.

Or, le projet de loi prévoit une surreprésentation des régions de Chaudière-Appalaches et de la Gaspésie. Pour cette dernière, la représentativité des électeurs de la région est plus élevée que celle des électeurs des régions comme la Côte-Nord ou l'Abitibi-Témiscamingue. Pourtant, ces régions présentent des circonscriptions qui ont des caractéristiques géographiques qui se démarquent davantage par rapport aux autres circonscriptions de la province.

LE POIDS POLITIQUE DES RÉGIONS

Comme il a été mentionné précédemment, le modèle prévu au projet de loi a pour effet de maintenir le nombre de circonscriptions dans les régions en décroissance ou en faible croissance démographique. En nombre absolu, le nombre de circonscriptions demeure donc le même, ce qui satisfait un grand nombre d'intervenants.

Dans l'analyse, il faut cependant tenir compte de l'augmentation du nombre total de circonscriptions qui a pour effet de diminuer leur poids politique à l'Assemblée nationale. Le tableau suivant illustre cette situation.

Tableau 8 : Comparatif de la proportion de sièges des régions administratives⁹

Région administrative	Proportion des sièges				Taux de variation	Proportion des sièges
	1 Population électorale 30-nov-09	2 Carte électorale actuelle (2001) 125 circ.	3 Proposition révisée de la CRE 125 circ.	4 Projet de loi n° 78 133 circ.	5 Projet de loi n° 78 vs CRE	6 Projet de loi n° 78 2020 137 circ.
Bas-Saint-Laurent	2,8 %	3,7 %	2,7 %	3,0 %	+12,6 %	2,9 %
Saguenay–Lac-Saint-Jean	3,7 %	4,0 %	4,0 %	3,8 %	-6,0 %	3,6 %
Capitale-Nationale	9,3 %	8,8 %	8,8 %	9,0 %	+2,5 %	8,8 %
Mauricie	3,6 %	4,0 %	4,0 %	3,8 %	-6,0 %	3,6 %
Estrie	4,0 %	4,1 %	4,0 %	3,8 %	-5,4 %	3,6 %
Montréal	22,0 %	22,4 %	22,4 %	21,1 %	-6,0 %	20,4 %
Outaouais	4,5 %	4,0 %	4,0 %	4,5 %	+12,8 %	4,4 %
Abitibi-Témiscamingue	1,9 %	2,4 %	2,4 %	2,3 %	-6,0 %	2,2 %
Côte-Nord	1,2 %	1,6 %	1,6 %	1,5 %	-6,0 %	1,5 %
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	1,3 %	2,7 %	2,4 %	3,0 %	+25,3 %	2,9 %
Chaudière-Appalaches	5,5 %	6,1 %	5,4 %	6,0 %	+12,2 %	5,8 %
Laval	4,9 %	4,0 %	4,8 %	4,5 %	-6,0 %	4,4 %
Lanaudière	6,0 %	4,8 %	5,4 %	5,3 %	-1,7 %	6,6 %
Laurentides	7,1 %	6,4 %	6,6 %	6,8 %	+1,8 %	7,3 %
Montréal	18,6 %	17,1 %	17,9 %	17,3 %	-3,3 %	17,5 %
Centre-du-Québec	3,1 %	3,2 %	2,9 %	3,0 %	+3,6 %	2,9 %
Nord-du-Québec	0,4 %	0,8 %	0,8 %	1,5 %	+88,0 %	1,5 %
	100 %	100 %	100 %	100 %		100 %

Ainsi, selon le modèle prévu, une région comme l'Abitibi-Témiscamingue perd du poids politique. Plutôt que de compter 3 circonscriptions sur un total de 125 (2,4 %), elle en compte 3 sur un total de 133 (2,3 %). Cette perte d'un dixième de pourcentage se traduit en réalité par un taux de variation de -6,0 %¹⁰.

Si on compare le projet de loi n° 78 à la situation actuelle (colonnes 4 et 2), 9 régions administratives sur un total de 17 perdent du poids politique. Il s'agit des régions administratives suivantes :

- Bas-Saint-Laurent;
- Saguenay–Lac-Saint-Jean;

9. Certaines circonscriptions électorales de la carte électorale actuelle et du projet révisé de délimitation de la Commission ne s'appuient pas sur les limites des régions administratives du Québec. Pour établir le nombre de sièges selon les régions administratives du Québec et effectuer des comparatifs, la proportion des électeurs d'une circonscription comprise en partie dans une région administrative a été calculée. Par exemple, la région administrative du Bas-Saint-Laurent compte actuellement 4,6 circonscriptions. Il s'agit des circonscriptions de Rivière-du-Loup, de Rimouski et de Matapédia, qui y sont entièrement comprises, auxquelles s'ajoute la proportion des électeurs des circonscriptions de Kamouraska-Témiscouata et de Matane qui résident dans la région administrative.

10. Le taux de variation a été calculé de la façon suivante : [(colonne 4 – colonne 3) ÷ colonne 3] x 100.

- Mauricie;
- Estrie;
- Montréal;
- Abitibi-Témiscamingue;
- Côte-Nord;
- Chaudière-Appalaches;
- Centre-du-Québec.

Les régions en croissance de la Capitale-Nationale, de l'Outaouais, de Laval, de Lanaudière, des Laurentides et de la Montérégie gagnent du poids politique par rapport à la situation actuelle où elles sont sous-représentées. On observe également une augmentation du poids politique des régions du Nord-du-Québec et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Il s'agit des régions au Québec qui font le plus de gain en cette matière par rapport à la carte électorale actuelle.

Si on compare maintenant le projet de loi n° 78 à la proposition révisée de délimitation de la Commission de la représentation électorale (colonnes 4 et 3), les 9 régions administratives suivantes perdent du poids politique :

- Saguenay-Lac-Saint-Jean;
- Mauricie;
- Estrie;
- Montréal;
- Abitibi-Témiscamingue;
- Côte-Nord;
- Laval;
- Lanaudière;
- Montérégie.

Les régions du Bas-Saint-Laurent et de Chaudière-Appalaches ne se trouvent plus dans la liste parce que dans la proposition révisée de la Commission, on propose de retirer une circonscription dans chacune de ces régions, ce qui a pour effet de diminuer leur poids politique par rapport à ce que prévoit le projet de loi n° 78.

Les régions de Laval, de Lanaudière et de la Montérégie se sont toutefois ajoutées à cette liste. On se rappelle que la Commission proposait l'ajout de trois circonscriptions dans chacune de ces régions administratives, corrigeant ainsi leur déficit de représentation. En effectuant le calcul sur la base de 133 circonscriptions plutôt que sur les 125 circonscriptions actuelles, on note une baisse de leur poids politique.

Quant aux régions de la Capitale-Nationale, de l'Outaouais, de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, des Laurentides et du Nord-du-Québec, elles obtiennent une proportion de sièges plus importante car selon le projet de loi n° 78, elles comptent chacune une circonscription de plus par rapport à la proposition révisée de délimitation de la Commission. Pour sa part, la région du Centre-du-Québec voit son poids politique augmenter légèrement compte tenu de l'ajustement des limites des circonscriptions à celles de la région administrative.

Par contre, si on analyse la situation à plus long terme, les projections du nombre d'électeurs en 2020 démontrent qu'à l'exception des régions en forte croissance des Laurentides, de Lanaudière et de la Montérégie, toutes les régions administratives du Québec perdent du poids politique (colonnes 6 et 4). En effet, l'ajout des nouvelles circonscriptions sera concentré dans les régions en croissance, ce qui a pour effet de diminuer le poids politique des régions qui maintiennent leur nombre de circonscriptions.

Le tableau suivant, pour sa part, illustre le nombre de circonscriptions électorales que devrait compter chacune des régions administratives en fonction de leur poids démographique sur la base des 133 circonscriptions que compte le Québec au 30 novembre 2009 selon le modèle prévu.

Tableau 9 : Le poids démographique des régions sur la base de 133 circonscriptions électorales selon les données au 30 novembre 2009

Région administrative	Électeurs 30 novembre 2009	Poids démographique	Nombre accordé selon projet de loi n° 78	Différence
Bas-Saint-Laurent	158 578	3,66	4	+0,34
Saguenay–Lac-Saint-Jean	215 967	4,98	5	+0,02
Capitale-Nationale	536 706	12,38	12	-0,38
Mauricie	209 097	4,82	5	+0,18
Estrie	232 736	5,37	5	-0,37
Montréal	1 267 940	29,25	28	-1,25
Outaouais	257 607	5,94	6	+0,06
Abitibi-Témiscamingue	110 097	2,54	3	+0,46
Côte-Nord	71 394	1,65	2	+0,35
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	77 416	1,79	4	+2,21
Chaudière-Appalaches	315 451	7,28	8	+0,72
Laval	281 623	6,50	6	-0,50
Lanaudière	347 305	8,01	7	-1,01
Laurentides	410 442	9,47	9	-0,47
Montérégie	1 069 788	24,68	23	-1,68
Centre-du-Québec	178 092	4,11	4	-0,11
Nord-du-Québec	24 962	0,58	2	+1,42
Total provincial	5 765 201	133	133	

Une fois le calcul d'attribution des sièges complété, plusieurs régions administratives, dont le Bas-Saint-Laurent, le Saguenay–Lac-Saint-Jean, la Mauricie, l'Estrie, l'Abitibi-Témiscamingue et la Côte-Nord, ont en réalité un nombre de circonscriptions qui correspond assez bien à leur poids démographique au sein de la province.

Par contre, le nombre de circonscriptions des régions de Montréal, de Laval, de Lanaudière et de la Montérégie est inférieur à leur poids démographique si on effectue le calcul sur la base des 133 circonscriptions électorales.

D'autres régions administratives, dont la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, Chaudière-Appalaches et le Nord-du-Québec, comptent plus de circonscriptions que ce qu'elles devraient obtenir en fonction de leur poids démographique. Dans le cas de la région administrative du Nord-du-Québec, les grandes étendues de territoires et les difficultés d'accès peuvent justifier cette situation. Il est cependant plus difficile de justifier les deux circonscriptions supplémentaires que compte la région de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine ainsi que la circonscription supplémentaire que compte la région de Chaudière-Appalaches. En comparaison, les régions de la Côte-Nord et de l'Abitibi-Témiscamingue ne comptent aucune circonscription supplémentaire.

Aussi, il faut être conscient que les régions en décroissance ou en faible croissance devront accepter de voir leur poids politique diminuer à chacune des réformes de la carte électorale selon les dispositions du projet de loi n° 78. Cette problématique est d'ailleurs présente sur la scène fédérale. Le modèle canadien, tout comme celui proposé dans le projet de loi, donne lieu à une augmentation du nombre de circonscriptions dans les provinces en croissance tout en garantissant le nombre de circonscriptions dans les provinces en décroissance ou en faible croissance.

Alors que certaines provinces constatent que leur nombre de circonscriptions n'augmente pas aussi rapidement que leur poids démographique, d'autres provinces, dont le Québec, critiquent le fait que leur poids politique diminue constamment à la suite de l'accroissement de la population des autres provinces. Le phénomène observé à l'échelle fédérale pourrait se reproduire à l'échelle provinciale.

La loi fédérale actuelle prévoit que le calcul d'attribution des sièges est établi en fonction d'un nombre de sièges de référence qui est de 279 (le nombre de sièges fédéraux en 1985 moins les sièges des territoires). Lors de la dernière réforme, après avoir augmenté le nombre de sièges de certaines provinces conformément à ce qui est prévu en vertu de la clause sénatoriale et de la clause des droits acquis, le nombre total de sièges à la Chambre des communes a été porté à 308.

Selon les données de 2009-2010 issues de Statistique Canada, une province comme l'Ontario obtiendrait 110 sièges en vertu de ce modèle. Toutefois, si on refait le calcul sur la base des 308 sièges que compte la Chambre des communes, l'Ontario devrait obtenir près de 121 sièges selon son poids démographique. À l'échelle provinciale, le même phénomène serait observé puisqu'une région comme celle de la Montérégie obtiendrait 23 circonscriptions selon le projet de loi alors qu'elle devrait en compter 25 selon son poids démographique.

Des réflexions sont d'ailleurs en cours pour réviser le modèle prévu à la loi fédérale de manière à mieux respecter le principe de « un électeur, un vote ».

L'une des façons d'y arriver est d'augmenter le nombre de sièges de référence et c'est ce que prévoyait le projet de loi C-56 déposé à la Chambre des communes en 2007. Malgré celui-ci, l'Ontario demeurerait sous-représenté à la Chambre des communes alors que le Québec voyait son poids politique diminuer davantage. D'ailleurs, l'Ontario s'est opposé à cette réforme alors que l'Assemblée nationale du Québec a voté une motion pour demander au gouvernement canadien de retirer son projet de loi.

L'UTILISATION DES DIFFÉRENTES LIMITES ADMINISTRATIVES DU QUÉBEC

Les régions administratives constituent dans le projet de loi n°78 l'entité territoriale à la base de l'exercice de révision de la carte électorale au Québec. Les circonscriptions doivent effectivement être établies et délimitées à l'intérieur de chaque région administrative.

Le respect des limites des régions administratives a fait l'objet de nombreux commentaires au cours de la consultation qui a été tenue au printemps 2008. On constate que la mise sur pied des conférences régionales des élus (CRÉ) en 2004 et l'accroissement des compétences des municipalités régionales de comté (MRC) depuis leur création au tournant des années 80 ont contribué à augmenter l'importance que certains citoyens accordent à ces territoires. De plus en plus d'élus locaux et de citoyens s'identifient aux territoires des MRC et des régions administratives. Ils les considèrent comme leur communauté naturelle. Des intervenants ont aussi signifié aux membres de la Commission qu'il était préférable que le territoire d'une circonscription ne chevauche pas les limites des MRC et des régions administratives.

Néanmoins, l'identification de la population à leur MRC ou leur région administrative varie d'une région à l'autre. En effet, si dans certaines régions, le respect intégral des limites administratives et des MRC s'est révélé être une demande importante des intervenants, dans d'autres, certains citoyens et élus locaux ont affirmé n'y voir que très peu d'avantages. En outre, pour ces derniers, les limites de la MRC et de la région administrative en place ne correspondent pas nécessairement à leur communauté naturelle.

Il faut donc être conscient que l'application du projet de loi ira à l'encontre des interventions de citoyens et d'élus locaux qui ont demandé d'intégrer leur municipalité à une circonscription d'une autre région administrative. Il faut également tenir compte du fait que ces limites peuvent être modifiées. Les instances gouvernementales ont le pouvoir de modifier le tracé des régions administratives. Le cas échéant, de tels changements auront nécessairement un impact sur la délimitation des circonscriptions et la représentation des électeurs concernés.

De plus, on constate que le projet de loi introduit le territoire des commissions scolaires comme élément à respecter dans l'identification des communautés naturelles. Or, les limites d'une dizaine de commissions scolaires au Québec chevauchent celles des régions administratives. Aussi, le territoire de plus d'une vingtaine de municipalités se trouve actuellement partagé dans plus d'une commission scolaire. L'ajout d'une telle exigence au sein du projet de loi n° 78, dont le respect est d'ores et déjà compromis, mérite réflexion. Enfin, lors des auditions publiques tenues par la CRE en 2000 et en 2008, très peu de commentaires ont porté sur le respect des limites des commissions scolaires.

LES SITUATIONS D'EXCEPTION DES ÎLES-DE-LA-MADELEINE, DU NUNAVIK ET D'UNGAVA

Le projet de loi n° 78 identifie trois circonscriptions qui bénéficieraient d'un statut particulier, soit celles des Îles-de-la-Madeleine, du Nunavik et d'Ungava. Actuellement, seule la circonscription des Îles-de-la-Madeleine a un statut exceptionnel prévu dans la Loi électorale. La présente section expose certaines des caractéristiques démographiques et géographiques des trois circonscriptions d'exception prévues au projet de loi.

LES ÎLES-DE-LA-MADELEINE

Les Îles-de-la-Madeleine constituent une circonscription électorale depuis plus de 100 ans déjà. Elle fut créée en 1895 par une loi à la suite d'une pétition d'un grand nombre d'habitants des Îles-de-la-Madeleine qui souhaitaient la séparation des îles de la circonscription de Gaspé. La pétition alléguait :

« Que les dites îles sont séparées du reste du comté de Gaspé par de grandes distances qui ne peuvent être franchies qu'à certaines époques et à grands frais;

Que les dites îles sont complètement séparées et distinctes du reste du dit comté pour les fins municipales, scolaires, et d'enregistrement, et sont régies par des dispositions particulières pour ce qui regarde la juridiction des tribunaux et la procédure;

Qu'il n'y a aucune relation commerciale entre les habitants de ces îles et ceux des autres parties du dit comté, et que les intérêts des uns et des autres sont différents;

Que la population des dites îles est d'environ 5,000 âmes dont 900 sont des électeurs;... »

Par la suite, le 13 décembre 1979, la Loi sur la représentation électorale consacrait le statut d'exception de la circonscription des Îles-de-la-Madeleine. Cette mesure d'exception fut adoptée à l'unanimité à la suggestion de la députée des îles de l'époque.

Actuellement, la circonscription des Îles-de-la-Madeleine est la seule à être prévue par la Loi électorale. La circonscription occupe une superficie de 227 km² pour une population électorale de 10 756 selon les données du 30 novembre 2009. Il s'agit de la circonscription la moins peuplée. Le tableau suivant illustre quelques-unes des caractéristiques géographiques des îles.

Tableau 10: Caractéristiques géographiques des Îles-de-la-Madeleine et son rang par rapport aux autres circonscriptions électorales du Québec

Circonscription projet de loi 78	Superficie terrestre (km ²)	Superficie à desservir (km ²)	Distance (km)	Éloignement de l'ANQ (km)	Pôle urbain (nombre d'électeurs)	Nombre de municipalités
Îles-de-la-Madeleine	227	223	45	1 140	10 339	2
Rang	63 ^e	63 ^e	47 ^e	2 ^{e11}	105 ^e	73 ^e

L'analyse de ces caractéristiques géographiques démontre que, mis à part leur éloignement et leur insularité, les Îles-de-la-Madeleine ne se distinguent pas des autres circonscriptions du Québec. Par exemple, la circonscription des Îles occupe le 73^e rang pour le nombre de municipalités qui la compose, elle se situe au 63^e rang pour la superficie et enfin, elle occupe le 47^e rang pour les distances à parcourir au sein de la circonscription.

Au palier fédéral, depuis 1966, les Îles-de-la-Madeleine sont fusionnées à une circonscription de la Gaspésie. Elles font également partie de la même région administrative que la Gaspésie (*Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine*) et elles partagent le même district judiciaire. Or, les Îles ont leur propre commission scolaire francophone et leur région touristique.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit maintenir ce statut malgré un faible nombre d'électeurs qui ferait d'elle, à la suite de la création de la circonscription du Nunavik, la deuxième circonscription la moins peuplée du Québec avec un écart à la moyenne qui atteindrait -75 %.

Il y a lieu de s'interroger sur le traitement d'exception réservé à la population des Îles-de-la-Madeleine par rapport à d'autres populations du Québec qui sont elles aussi isolées ou dont le territoire est très vaste.

11. Bien que la circonscription des Îles-de-la-Madeleine est la plus éloignée de l'Assemblée nationale du Québec parmi les 125 circonscriptions actuelles, elle glisserait au 2^e rang derrière la circonscription du Nunavik prévue au projet de loi n°78.

LE NUNAVIK ET UNGAVA

Dans le présent projet de loi, deux nouvelles circonscriptions sont créées à partir de l'actuelle circonscription d'Ungava. Cette dernière serait divisée au 55^e parallèle; la partie nord correspondant à la circonscription du Nunavik et la partie sud, à celle d'Ungava.

La circonscription d'Ungava a été créée en 1980 et la CRE lui reconnaît un statut d'exception depuis 1988. Les motifs suivants sont évoqués pour justifier cette exception :

«...elle couvre un vaste territoire de près de 900 000 kilomètres carrés où vit une population peu nombreuse et dispersée en plusieurs points d'importance inégale. En raison des distances très importantes à parcourir, de l'absence de liens routiers entre les municipalités sises en périphérie, de projets de développement éventuel et de la possibilité d'une réaction en chaîne qui nuirait grandement aux tissus régionaux voisins, la Commission n'a d'autre choix que de maintenir la circonscription d'Ungava dans son statut actuel d'exception.»

La nouvelle circonscription d'Ungava telle que définie dans le projet de loi n^o 78 se situe entre les 49^e et 55^e parallèles. Ce sont principalement les Cris et les Jamésiens qui vivent sur ce territoire. Cette circonscription ne compterait plus que 18 977 électeurs selon les données du 30 novembre 2009 et ils seraient répartis dans 9 communautés crie et 5 municipalités (Baie-James, Chapais, Chibougamau, Matagami et Lebel-sur-Quévillon).

Pour sa part, la nouvelle circonscription du Nunavik correspond au territoire prévu dans l'entente de principe sur la création d'un Gouvernement régional du Nunavik. Cette nouvelle circonscription représenterait 5 985 électeurs et ils seraient répartis dans 14 villages nordiques.

Le tableau suivant illustre les caractéristiques géographiques des deux nouvelles circonscriptions proposées dans le projet de loi n^o 78.

Tableau 11: Caractéristiques géographiques des circonscriptions projetées du Nunavik et d'Ungava et leur rang par rapport aux autres circonscriptions électorales du Québec

Circonscription projet de loi 78	Superficie terrestre (km ²)	Superficie à desservir (km ²)	Distance* (km)	Éloignement* de l'ANQ (km)	Pôle urbain* (nombre d'électeurs)	Nombre de municipalités
Nunavik Rang	511 100 1 ^e	6 961 7 ^e	810* 2 ^e	1 279* 1 ^e	1 220 126 ^e	14 38 ^e
Ungava Rang	346 000 2 ^e	9 391 3 ^e	555 3 ^e	513 9 ^e	5 574 117 ^e	14 37 ^e

*La distance entre les deux municipalités les plus éloignées du Nunavik a été calculée à vol d'oiseau de Ivujivik à Whapmagoostui et l'éloignement du Nunavik à l'Assemblée nationale du Québec (ANQ) a été calculé sur une distance à vol d'oiseau de Kuujuaq à l'ANQ. On a considéré le Village nordique de Kuujuaq et la Ville de Chibougamau comme le pôle urbain le plus peuplé de chaque circonscription.

Si l'on compare les nouvelles circonscriptions du Nunavik et d'Ungava avec les autres circonscriptions du Québec sur le plan de la superficie et des distances, elles se démarquent sur bien des points. La circonscription du Nunavik occupe une superficie de plus de 510 000 km², se situant au 1^{er} rang, tout juste devant celle d'Ungava. Les distances qui séparent leurs différentes communautés et l'éloignement des grands centres sont des contraintes pour ces deux territoires. La route Trans-Taïga, qui relie Matagami à Chisasibi, diminue toutefois l'isolement des villages criés et facilite les échanges. Cependant, aucun lien routier ne relie les 14 villages nordiques du Nunavik. Les moyens de transports représentent donc une préoccupation importante dans la vie quotidienne de ses habitants. Ces deux territoires se distinguent également des autres circonscriptions du Québec par leur population autochtone, leur culture, leur mode de vie et le climat.

Le projet de loi n^o 78 vient scinder en deux la circonscription actuelle d'Ungava, ce qui conférerait un faible nombre d'électeurs aux deux nouvelles circonscriptions. En effet, les circonscriptions du Nunavik et d'Ungava présenteraient un écart à la moyenne d'environ -86 % et -56 % respectivement. Les circonscriptions du Nunavik et d'Ungava seraient en outre les plus grandes et, à l'exception des Îles-de-la-Madeleine, les moins peuplées des circonscriptions du Québec. En raison de leur très grand écart par rapport à la moyenne provinciale, la décision de créer ces deux circonscriptions d'exception doit faire l'objet d'un large consensus.

LE RÔLE DU DÉPUTÉ

Le rôle du député a fait l'objet de discussions lors de débats sur la réforme de la carte électorale. On lui reconnaît généralement le triple rôle de législateur, de contrôleur de l'action gouvernementale et d'intermédiaire, c'est-à-dire

d'ombudsman ou d'intercesseur auprès de la population. C'est précisément ce dernier aspect de la tâche du député qui a été abondamment soulevé au cours des deux dernières années.

Plusieurs intervenants, dont certains députés, ont fait valoir que le rôle du député est plus difficile à exercer dans les régions éloignées compte tenu de la distance à parcourir, de la superficie du territoire, du grand nombre de municipalités à desservir et des problèmes de transport. En raison notamment de l'éloignement des centres urbains et des services gouvernementaux, du taux de chômage élevé et des difficultés économiques, les demandes formulées aux députés des régions rurales seraient plus nombreuses et plus variées.

Pour ces raisons, les mêmes personnes estiment que le retrait d'un député dans les régions éloignées causerait un tort considérable. Les autres députés en place éprouveraient alors plus de difficultés à exercer leur rôle d'intermédiaire au sein de leur circonscription. De leur côté, les citoyens et les élus locaux craignent de ne plus pouvoir accéder à leur député. Enfin, des intervenants ont souligné que les citoyens des régions éloignées connaissent le nom de leur député alors que dans les milieux urbanisés, comme l'île de Montréal, les citoyens l'ignorerait. Pour plusieurs, cet exemple illustre l'importance du rôle du député dans les régions éloignées comparativement à celui du député dans les grands centres urbains.

En contrepartie, dans les régions urbaines, d'autres intervenants, dont certains députés, ont tenu à souligner à la Commission que le rôle d'un député en milieu urbain est différent, mais tout aussi important qu'en région éloignée. Les problèmes de transport, de chômage, de pauvreté, d'itinérance, de manque de logements sociaux, de criminalité, de gangs de rue de même que les défis que comporte l'intégration des communautés culturelles constituent des exemples de réalités auxquelles sont confrontées les députés « urbains ». Les dossiers à traiter seraient nombreux et importants, et la présence d'un grand nombre d'organismes à vocation sociale, économique, culturelle ou sportive ferait en sorte que la tâche des députés des milieux urbains serait, elle aussi, variée.

Bien que la Commission ne dispose d'aucun portrait statistique exhaustif sur le travail du député dans sa circonscription, une image semble se dégager : le rôle du député, qu'il représente une circonscription rurale ou urbaine, comporte des difficultés et un niveau de complexité élevé. Le maintien de députés dans les régions éloignées, malgré la baisse importante de leur poids démographique au cours des dernières années, ne peut donc être justifié sur des distinctions entre le travail du député dans les régions éloignées et celui du député dans les régions urbaines.

Toutefois, la Commission reconnaît que les distances à parcourir et l'accessibilité constituent des défis bien réels pour le député d'une région éloignée. C'est pourquoi elle estime qu'un examen approfondi des moyens à sa disposition doit être fait et que, dans ce sens, des ressources supplémentaires pourraient être octroyées aux députés de ces régions de manière à faciliter leur travail. D'ailleurs, certains députés en ont fait mention lors des auditions publiques. L'ajout de

bureaux de circonscription et de ressources humaines de même que de meilleures allocations pour les déplacements sont quelques exemples d'améliorations possibles qui ont été mentionnées lors des auditions publiques pour assurer un lien efficace entre le député et la population.

LES DÉLAIS POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UNE NOUVELLE CARTE

Le projet de loi n° 78 prévoit que la Commission de la représentation électorale doit déposer à l'Assemblée nationale une nouvelle proposition de délimitation au plus tard une année après sa sanction.

Ainsi, si le projet de loi était sanctionné en juin 2010, la Commission devrait déposer un rapport préliminaire au plus tard en juin 2011. Par la suite, des assemblées publiques devraient être tenues, suivies de la Commission de l'Assemblée nationale. À la suite des consultations, la Commission préparerait et déposerait un projet révisé de délimitation et dans un délai de cinq jours suivant ce dépôt, un débat limité à 5 heures devrait être tenu à l'Assemblée nationale. Au plus tard le dixième jour suivant ce débat, la Commission établirait la carte électorale du Québec et publierait à la *Gazette officielle du Québec* la délimitation et le nom de chacune des circonscriptions.

Considérant chacune des étapes, la prochaine carte électorale au Québec pourrait être établie en juin 2012. Si des élections devaient avoir lieu avant la fin des travaux de la Commission ou dans les trois mois suivant la publication à la *Gazette officielle du Québec*, les prochaines élections générales seraient tenues selon la carte électorale actuellement en vigueur. Dans une telle situation, les inégalités de représentation ne seront que plus importantes. Il est donc primordial que les travaux sur la réforme de la carte électorale reprennent le plus tôt possible en 2010.

La Commission propose de prévoir que le délai prévu pour la tenue des auditions publiques de la Commission de la représentation électorale aux articles 24 et 24.1 inclut la tenue de la Commission de l'Assemblée nationale. Actuellement, la Loi électorale n'apporte aucune précision à ce sujet et la tenue de la Commission de l'Assemblée nationale constitue la seule étape du processus qui n'est assujettie à aucun délai. Cette modification aurait pour effet de réduire le temps nécessaire à la réforme d'une carte électorale.

LA FRÉQUENCE DE LA RÉVISION DE LA CARTE ÉLECTORALE

Le projet de loi prévoit que la Commission de la représentation électorale doit remettre au président de l'Assemblée nationale un rapport préliminaire dans lequel elle propose une nouvelle délimitation des circonscriptions au plus tard le neuvième anniversaire de la dernière publication à la *Gazette officielle du Québec*.

Une nouvelle carte électorale doit donc être établie tous les dix ans. Ainsi, contrairement à ce que prévoit la Loi électorale actuelle, la réforme de la carte électorale n'est plus tributaire des élections générales, ce qui a pour effet de faciliter la planification des travaux.

Dans un contexte où le Québec a déjà connu un gouvernement minoritaire, cette modification est bien reçue. Dans l'état actuel des choses et dans l'éventualité où de nouveaux gouvernements minoritaires seraient élus au Québec, la Commission de la représentation électorale pourrait avoir à entreprendre la réforme d'une carte électorale dans des délais très rapprochés. Elle pourrait également ne pas avoir le temps de compléter une réforme avant le déclenchement de nouvelles élections générales.

D'AUTRES SOLUTIONS?

La Commission de la représentation électorale estime que des choix cruciaux doivent être faits. Pour préserver le nombre de circonscriptions dans les régions de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent et de Chaudière-Appalaches, il faut soit accepter de plus grandes inégalités de représentation, soit augmenter substantiellement le nombre de circonscriptions au Québec.

L'augmentation de seulement quelques circonscriptions ne saurait permettre d'atteindre cet objectif. Il en faudrait beaucoup plus et, comme le démontre le modèle prévu au projet de loi n^o 78, il n'en résulterait pas nécessairement une plus grande équité de représentation. En outre, la mise en œuvre de ce modèle se traduirait par une perte du poids politique de plusieurs régions du Québec.

Cette préoccupation liée à la préservation des circonscriptions rurales traduit en fait un débat de principe : quelle importance souhaitons-nous accorder à l'égalité du vote des électeurs?

Au-delà de ce questionnement, il apparaît nécessaire, sur le plan constitutionnel, de s'assurer que les nouvelles règles de délimitation qui pourraient être adoptées respectent le droit de vote garanti dans la Charte canadienne des droits et libertés, notamment au regard de la représentation effective des électeurs.

Pour leur part, les membres de la Commission continuent de croire en la valeur intrinsèque de la Loi électorale actuelle. L'article 15 de cette Loi prévoit déjà que la Commission doit tenir compte des communautés naturelles et de considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique. La Commission accorde à chacun de ces facteurs le poids qu'ils méritent de manière à créer des circonscriptions qui représentent des entités cohérentes et qui respectent l'égalité relative du vote des électeurs.

Dans sa proposition révisée de délimitation, aucune circonscription n'était retirée des régions plus septentrionales du Québec dont les circonscriptions regroupent de grands territoires. Aussi, en vertu du pouvoir de dérogation que lui accorde la Loi électorale à l'article 17, la Commission prévoyait accorder un statut d'exception à des circonscriptions du Nord-du-Québec, de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Gaspésie et de la Côte-Nord.

Avant d'appliquer, le modèle prévu dans le projet de loi, il faudrait s'assurer que les seuils prévus à l'article 15 de ce projet soient établis sur une base plus égalitaire, notamment pour les régions administratives de la Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine et de Chaudière-Appalaches. Les inégalités de représentation seraient moins importantes et l'augmentation du nombre de députés serait nécessairement moins élevée.

Par ailleurs, la mécanique du modèle qui est proposée dans le projet de loi peut sembler compliquée. Le citoyen doit être en mesure de comprendre le modèle d'attribution des sièges et son effet sur la représentation de sa région. Il s'agit d'un élément essentiel qui contribue à faire en sorte que les citoyens puissent continuer à participer aux auditions publiques et à s'intéresser à ce volet de notre système démocratique.

La décision de modifier le système à la base de la représentation électorale au Québec doit être prise après une solide réflexion et elle doit reposer sur le plus large consensus possible. Les décisions prises dans ce domaine sont fondamentales pour la santé de notre démocratie.

En tout respect pour le processus de modifications en cours et consciente que cette réflexion peut exiger un délai important, la Commission de la représentation électorale souhaiterait pouvoir compléter les travaux qu'elle a entrepris en 2008. En mars 2010, près de deux années se seront écoulées depuis le dépôt du rapport préliminaire. La Commission doit être habilitée par une loi à mettre à jour les données et à déposer une seconde proposition de délimitation. Il est impératif de corriger certaines inégalités de représentation avant les prochaines élections générales.

ANNEXE 1 - DES RÉFLEXIONS SUR DIFFÉRENTES PROPOSITIONS

(Extrait d'un document de travail préparé en vue du deuxième rapport de la Commission)

Comme il a été précédemment mentionné, plusieurs citoyens ont suggéré à la Commission de la représentation électorale des modifications législatives pour redéfinir les principes à la base de la représentation électorale au Québec. Dans le but d'enrichir la réflexion, la Commission a analysé certaines des propositions formulées lors des auditions publiques.

La majorité des propositions soumises à la Commission ont pour but de maintenir les circonscriptions électorales dans les régions éloignées et dans les régions où le poids démographique est en décroissance. Dans ce chapitre, elles sont examinées, puis simulées de manière à bien comprendre leurs mécanismes et mesurer leur impact. La carte électorale établie en 2001 a été utilisée pour les simulations, car c'est à cette dernière que les citoyens se réfèrent à l'heure actuelle.

Voici la liste des propositions analysées :

- 1) la création de nouvelles circonscriptions électorales d'exception dans la Loi électorale;
- 2) le modèle de l'Alberta adapté au Québec;
- 3) l'augmentation du nombre de circonscriptions électorales;
- 4) l'augmentation de l'écart numérique;
- 5) l'utilisation d'un critère numérique différencié;
- 6) la fixation d'un nombre minimal de circonscriptions électorales par région administrative;
- 7) le modèle du Canada adapté au Québec;
- 8) le modèle de la Nouvelle-Zélande adapté au Québec;
- 9) le vote fractionnaire;
- 10) la pondération du nombre d'électeurs en fonction de la superficie.

Les différentes propositions présentées dans ce chapitre sont celles qui, pour la plupart, ont été les plus souvent suggérées lors des auditions publiques. Différentes modalités peuvent varier dans l'application de chacune d'elles. À noter que toutes les possibilités n'ont pas été étudiées, mais le présent chapitre résume les principales avenues envisagées.

LA CRÉATION DE NOUVELLES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES D'EXCEPTION DANS LA LOI ÉLECTORALE

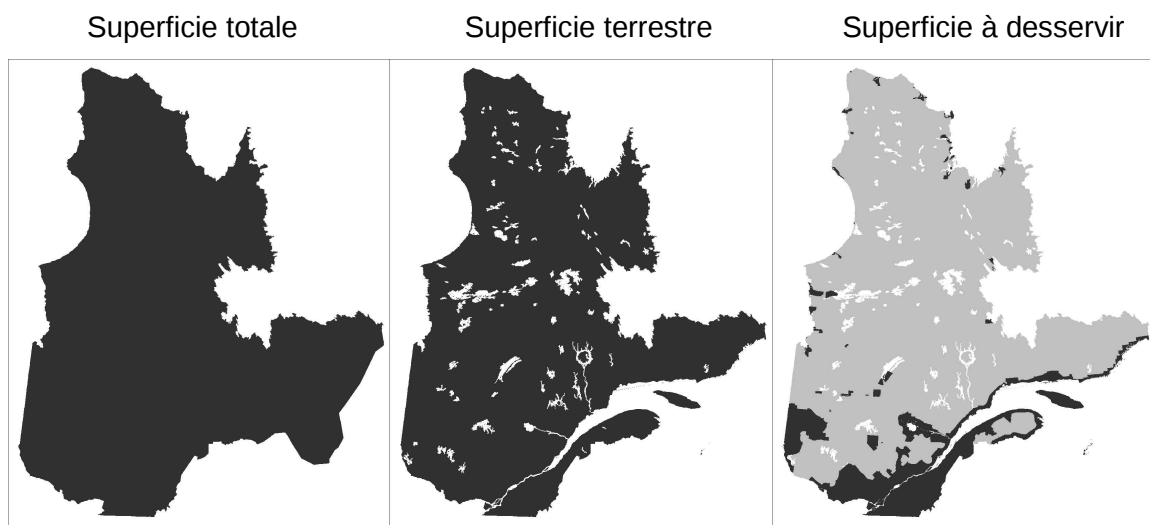
Actuellement, en vertu de l'article 17 de la Loi, une seule circonscription bénéficie d'un statut d'exception consacré par cette loi : les Îles-de-la-Madeleine. La Commission n'a, par conséquent, aucune compétence pour en modifier la délimitation.

Lors des auditions publiques, plusieurs intervenants ont demandé pour des circonscriptions de leur région un statut d'exception similaire à celui qui est accordé aux Îles-de-la-Madeleine. Afin d'évaluer cette possibilité, la Commission a analysé cinq caractéristiques géographiques qui peuvent être prises en considération pour la création de nouvelles circonscriptions d'exception dans la Loi.

PREMIÈRE CARACTÉRISTIQUE : LA SUPERFICIE

La superficie du Québec est un élément souvent mentionné pour démontrer la nécessité de créer des circonscriptions d'exception. Officiellement, le territoire du Québec comprend tout ce qui est inclus à l'intérieur de ses frontières. Ainsi, la superficie totale est d'environ 1 690 000 km², alors que la superficie terrestre représente 89 % de la superficie totale, soit environ 1 500 000 km². Or, afin de bien mesurer le territoire à desservir par un député, l'utilisation d'un écoumène schématisant le territoire habité s'avère pertinente. Le territoire à desservir représente donc 14 % du territoire terrestre du Québec, soit environ 210 000 km². Dans son analyse, la Commission a utilisé la superficie terrestre et la superficie à desservir.

Figure 1 : Le territoire québécois et ses superficies



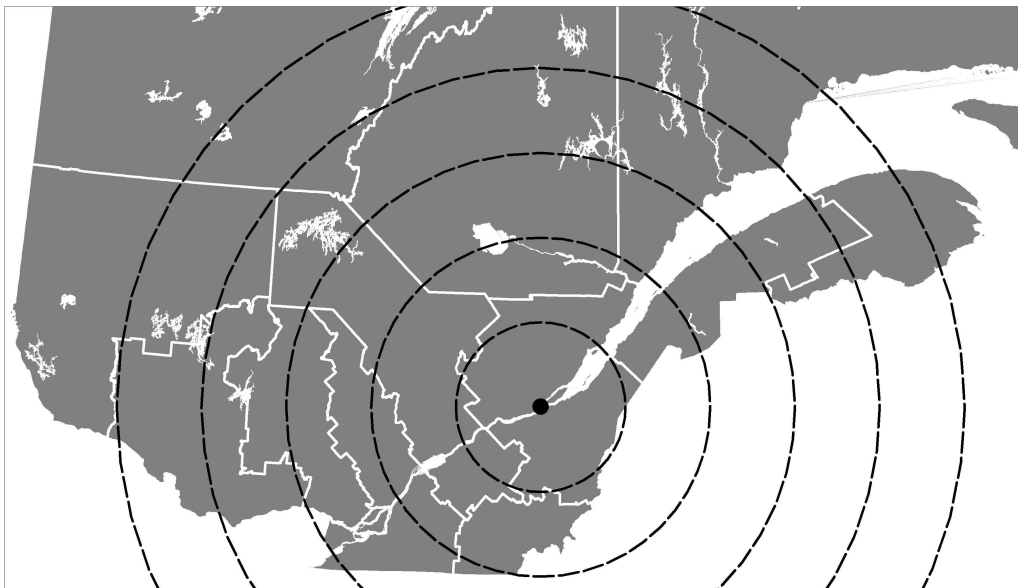
DEUXIÈME CARACTÉRISTIQUE : LA DISTANCE

La distance à l'intérieur de la circonscription est un autre facteur souvent évoqué par les députés et les citoyens à titre de difficulté supplémentaire pour établir des liens efficaces entre eux. Pour mesurer la notion de distance, la Commission a calculé la distance routière entre les deux municipalités les plus éloignées d'une même circonscription.

TROISIÈME CARACTÉRISTIQUE : L'ÉLOIGNEMENT

L'éloignement est un facteur qui a également été mentionné par les députés. En effet, certains députés ont affirmé qu'une proportion non négligeable de leur temps se passe à conduire leur voiture entre l'Assemblée nationale, à Québec, et leur circonscription. La Commission a ainsi calculé la distance routière entre l'Assemblée nationale et le bureau des députés dans leur circonscription. La figure 2 est une synthèse visuelle permettant de mieux apprécier la notion d'éloignement à partir de l'Assemblée nationale.

Figure 2 : Éloignement de l'Assemblée nationale à vol d'oiseau par tranche de 100 km



QUATRIÈME CARACTÉRISTIQUE : LE PÔLE URBAIN

Le pôle urbain d'une circonscription joue un double rôle. Il aide à structurer les communautés d'intérêts et le sentiment d'appartenance des citoyens envers leur circonscription et il constitue généralement un centre de services. Le nombre d'électeurs d'un pôle urbain est très variable d'une circonscription à l'autre. Une circonscription ayant un pôle urbain moins peuplé comporte généralement une population plus dispersée sur son territoire et implique une offre de services spécialisés plus restreinte. Ainsi, la

Commission a porté une attention au nombre d'électeurs du principal pôle urbain de chaque circonscription.

CINQUIÈME CARACTÉRISTIQUE : LE NOMBRE DE MUNICIPALITÉS LOCALES

Le nombre de municipalités locales par circonscription constitue un autre élément considéré dans la présente analyse. Certains intervenants ont mentionné qu'un plus grand nombre de municipalités augmente la charge de travail du député dans sa circonscription. Comme les territoires non organisés sont administrés par les MRC et n'ont pas de représentant municipal, la Commission les a exclus de l'analyse.

Le tableau 6 compare une trentaine de circonscriptions en fonction de ces cinq caractéristiques géographiques. À noter que le tableau indique, en ombragé, les cinq circonscriptions qui dominent le classement pour chacune des caractéristiques.

Tableau 6 : Comparaison de certaines caractéristiques géographiques

		1		2	3	4	5
	Circonscription (2001)	Superficie		Distance	Éloignement de l'ANQ	Pôle urbain	Nombre de municipalités
		(terrestre en km ²)	(à desservir en km ²)	(km)	(km)	(nombre d'électeurs)	
1	Ungava	864 630	16 064	1489	513	5 632	28
2	Duplessis	204 169	24 219	836	632	19 061	26
3	René-Lévesque	49 485	4 946	292	404	17 322	18
4	Dubuc	42 676	4 767	145	216	22 981	13
5	Roberval	39 966	5 580	145	257	11 416	21
6	Laviolette	34 145	7 196	517	137	14 307	14
7	Abitibi-Est	30 025	6 225	172	762	23 472	10
8	Rouyn-Noranda-Témiscamingue	23 192	11 364	220	865	29 913	25
9	Lac-Saint-Jean	19 926	2 275	83	227	23 588	16
10	Labelle	17 969	8 713	151	378	10 558	27
11	Pontiac	14 696	4 797	216	449	30 609	20
12	Gatineau	14 656	5 004	286	430	17 250	23
13	Berthier	10 321	4 186	201	226	9 251	26
14	Abitibi-Ouest	10 245	9 140	188	830	9 601	38
15	Matane	8 410	4 260	213	409	11 910	19
16	Bonaventure	8 184	3 690	216	604	3 301	27
17	Matapédia	7 715	3 259	114	350	5 059	34
18	Charlevoix	7 247	3 429	173	140	7 149	19
19	Gaspé	6 902	2 946	193	741	12 006	9
20	Kamouraska-Témiscouata	6 149	6 149	164	167	3 512	37
21	Mégantic-Compton	5 319	5 319	141	184	4 725	38
22	Papineau	4 122	4 070	103	383	26 370	28
23	Montmagny-L'Islet	3 687	3 687	112	81	9 342	26
24	Lotbinière	3 347	3 347	105	48	3 580	37
25	Bellechasse	3 067	3 067	109	70	3 290	29
26	Richmond	2 875	2 875	101	154	5 402	31
27	Brome-Missisquoi	2 523	2 523	85	242	9 279	32
28	Rivière-du-Loup	2 433	2 433	93	204	15 178	25
29	Huntingdon	2 243	2 243	138	304	4 824	30
30	Îles-de-la-Madeleine	227	223	84	1140	10 180	2

À la lecture du tableau 6, on observe que, outre la circonscription d'Ungava, les circonscriptions de la Côte-Nord et de l'Abitibi sont parmi les plus grandes. Les circonscriptions de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent et de Chaudière-Appalaches sont relativement étendues quand on les compare à des milieux urbanisés, mais elles demeurent plutôt compactes comparativement aux circonscriptions des régions précédemment mentionnées.

La distance comprise entre les deux municipalités les plus éloignées montre que les circonscriptions d'Ungava, de Duplessis et de Laviolette sont réellement dans une situation particulière par rapport aux autres circonscriptions du Québec. À noter que les circonscriptions d'Ungava et de Duplessis sont les seules où le réseau routier ne se rend pas dans toutes les municipalités. D'autres circonscriptions comme René-Lévesque et Gatineau comportent également des distances importantes. Les circonscriptions de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent ont des distances que l'on peut qualifier d'intermédiaires, alors que les circonscriptions de Chaudière-Appalaches ont des distances comparables à bien des circonscriptions du Québec.

Par ailleurs, si l'on considère la distance entre les circonscriptions et l'Assemblée nationale, on remarque que les Îles-de-la-Madeleine sont dans une situation d'isolement particulière et que les trois circonscriptions de l'Abitibi-Témiscamingue, de même que celle de Gaspé, sont les plus éloignées de l'Assemblée nationale. Quant à elles, les autres circonscriptions de la Gaspésie ainsi que celles de l'Outaouais et de la Côte-Nord ont une situation d'éloignement similaire les unes par rapport aux autres, alors que l'éloignement est moindre pour le Bas-Saint-Laurent et Chaudière-Appalaches.

Au Québec, plus de 15 circonscriptions, situées dans presque toutes les régions du Québec, ont un pôle urbain ayant moins de 10 000 électeurs. L'absence d'un pôle important est généralement comblée par la présence d'un pôle régional dans une circonscription voisine. Par exemple, les circonscriptions de Bellechasse, de Bonaventure, de Kamouraska-Témiscouata et de Lotbinière ont un pôle de moins de 4 000 électeurs, mais elles sont toutes limitrophes d'une circonscription ayant un pôle de plus de 10 000 électeurs.

Au Québec, 9 circonscriptions comportent 30 municipalités locales et plus, alors que 17 autres en comptent de 20 à 29. Aucune circonscription ne se démarque réellement par son grand nombre de municipalités. À l'inverse, certaines circonscriptions qui sont présentement en situation d'exception, comme Gaspé, Matane et Frontenac, totalisent moins de 20 municipalités, ce qui les place dans une situation comparable à un grand nombre de circonscriptions du Québec.

Si l'on regarde l'ensemble des caractéristiques, on observe que l'isolement des Îles-de-la-Madeleine et le territoire nordique d'Ungava s'inscrivent dans un contexte géographique exceptionnel au Québec. La circonscription de Duplessis, en raison de son éloignement, de son étendue et de la forme de l'occupation de son territoire, mérite également une attention particulière.

Une vingtaine de circonscriptions se démarquent selon l'une ou l'autre des caractéristiques étudiées. Ainsi, en considérant les caractéristiques géographiques, si le législateur souhaitait accorder un statut d'exception à de nouvelles circonscriptions,

notamment dans l'est du Québec où cette demande a été le plus souvent formulée, il faudrait sans aucun doute accorder ce statut à pas moins d'une vingtaine de circonscriptions. En effet, les circonscriptions de la Gaspésie se comparent à d'autres circonscriptions de plusieurs régions du Québec. Pour leur part, les circonscriptions du Bas-Saint-Laurent et de Chaudière-Appalaches ne possèdent pas de caractéristiques géographiques particulières, leurs caractéristiques se rapprochant davantage de la moyenne des autres circonscriptions du Québec.

En conclusion, la Commission ne peut, en vertu de l'article 17 de la Loi, multiplier les circonscriptions qui dérogent à la règle numérique, car elles perdraient en quelque sorte leur caractère d'exception. Si la volonté du législateur était de créer de nouvelles exceptions, il faudrait modifier la Loi en ce sens pour préciser leur statut, comme cela a été fait pour les Îles-de-la-Madeleine.

En multipliant les circonscriptions d'exception, la Commission est d'avis que le principe de l'égalité du vote des électeurs ne serait toutefois plus respecté et que la Loi s'éloignerait ainsi des principes édictés dans le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Carter*. Par exemple, si de nouvelles exceptions étaient créées, il faudrait en limiter le nombre. À titre indicatif, le tableau suivant présente le nombre de circonscriptions d'exception dans les autres provinces canadiennes.

Tableau 7 : Nombre d'exceptions dans les provinces canadiennes¹²

Province	Critère numérique permis dans la loi	Année de la dernière révision de la carte électorale	Nombre de circonscriptions	Nombre de circonscriptions d'exception
Québec	± 25 %	2001	125	6
Alberta	± 25 %	2003	83	1
Colombie-Britannique*	± 25 %	2008	85	10
Île-du-Prince-Édouard	± 25 %	2004	27	0
Manitoba	± 10 %	2008	57	0
Nouveau-Brunswick	± 10 %	2006	55	1
Nouvelle-Écosse	± 25 %	2002	52	4
Ontario	± 25 %	2007	107	1
Saskatchewan	± 5 %	2002	58	2
Terre-Neuve-et-Labrador	± 10 %	2006	48	4
Canada	± 25 %	2003	308	2

* La British Columbia Electoral Boundaries Commission a proposé une carte électorale qui contenait quatre circonscriptions d'exception dans son rapport final. Cependant, les parlementaires n'ont pas retenu cette carte électorale et en ont adopté une autre avec dix circonscriptions d'exception.

LE MODÈLE DE L'ALBERTA ADAPTÉ AU QUÉBEC

Lors des auditions publiques, plusieurs intervenants ont demandé à ce que des critères géographiques soient clairement établis par la Loi et que, à partir de certains seuils, une circonscription puisse obtenir un statut d'exception.

La Commission s'est inspirée du modèle de l'Alberta pour analyser cette proposition. Dans la législation de cette province, cinq critères géographiques balisent les circonscriptions d'exception¹³.

12. Sources consultées le 9 septembre 2008 :

- Alberta Electoral Boundaries Commission 2002-2003 [www.altaebc.ab.ca/welcome.html];
- British Columbia Electoral Boundaries Commission [www.bc-ebc.ca/];
- Prince Edward Island Electoral Boundaries Commission [www.electoralboundaries.pe.ca/index.php];
- Commission manitobaine de la division électorale [www.boundariescommission.mb.ca] – source consultée le 3 mars 2009;
- Commission sur la délimitation des circonscriptions électorales et la représentation du Nouveau-Brunswick [www.gnb.ca/0101/index-f.asp];
- Election Nova Scotia [electionsnovascotia.ns.ca/edf/edf.aspx];
- Élections Ontario [www.elections.on.ca/fr-CA/Tools/ElectoralDistricts/];
- Elections Saskatchewan [www.elections.sk.ca/index.html];
- Newfoundland Labrador 2006 Electoral Districts Boundaries Commission [www.justice.gov.nl.ca/ebc/];
- Représentation fédérale 2004 [www.elections.ca/scripts/fedrep/index.htm].

13. *Electoral Boundaries Commission Act*, c. E-3 [www.altaebc.ab.ca/legislation.html], page consultée le 8 septembre 2008.

L'Alberta Electoral Boundaries Commission ne peut établir une circonscription d'exception que si elle remplit trois des cinq critères suivants :

1. La superficie de la circonscription proposée excède 20 000 km² ou la superficie totale arpentée de la circonscription proposée excède 15 000 km²;
2. La distance entre l'édifice législatif à Edmonton et la plus proche limite de la circonscription proposée, par le chemin direct le plus court, excède 150 km;
3. Aucune des villes de la circonscription proposée n'a une population supérieure à 4 000 habitants;
4. Une réserve indienne ou un peuplement métis se trouve sur le territoire de la circonscription proposée;
5. La circonscription proposée partage une frontière avec une frontière de la province de l'Alberta.

Il convient de préciser que cette juridiction limite à quatre le nombre de circonscriptions d'exception et que l'écart de ces dernières ne peut pas s'éloigner de plus de 50 % sous le quotient électoral. De plus, malgré la possibilité de créer quatre circonscriptions en situation d'exception, l'Alberta Electoral Boundaries Commission n'est pas tenue d'en établir autant. Lors de la dernière délimitation des circonscriptions, cette commission n'a d'ailleurs établi qu'une seule circonscription d'exception¹⁴.

Certes, ce modèle ne convient pas parfaitement à la situation géographique du Québec. Ce dernier est plus étendu et compte une plus grande population que l'Alberta¹⁵. En s'inspirant de la législation albertaine, la Commission a utilisé cinq critères qui sont mieux adaptés à la situation québécoise. Ces critères ne constituent cependant que des exemples et ils pourraient être modulés différemment.

1. LA SUPERFICIE

La superficie terrestre de la circonscription est d'au moins 20 000 km² ou sa superficie à desservir, de 7 500 km² ou plus.

2. LA DISTANCE

La distance routière entre les municipalités les plus éloignées de la circonscription excède 200 km.

14. La seule circonscription d'exception établie en 2003 était celle de Dunvegan avec un écart à la moyenne de -32,7 %. Paradoxalement, la circonscription ayant le plus d'électeurs (42 971 électeurs et un écart de +19,5 %), soit celle de Wood Buffalo, était la circonscription la plus nordique et la plus étendue de la province. Cette circonscription satisfaisait à quatre des cinq conditions pour obtenir le statut d'exception. Elle a une superficie de 96 600 km², se trouve à plus de 400 km d'Edmonton, contient plusieurs réserves indiennes et partage sa frontière avec la Saskatchewan et les Territoires-du-Nord-Ouest. Alberta Electoral Boundaries Commission 2002/2003 [www.altaebc.ab.ca], page consultée le 7 août 2008.

15. L'Alberta a un territoire d'environ 660 000 km² et compte 3 290 350 habitants, alors que le Québec a un territoire de plus de 1 500 000 km² et une population de 7 546 131 habitants. Statistique Canada, Recensement de 2006 [www.statcan.ca], page consultée le 7 août 2008.

3. L'ÉLOIGNEMENT

La distance routière entre la ville où se situe le bureau du député et l'Assemblée nationale excède 400 km.

4. LE PÔLE URBAIN

La circonscription ne contient aucune municipalité ayant une population supérieure à 10 000 électeurs.

5. LE NOMBRE DE MUNICIPALITÉS

La circonscription contient au moins 30 municipalités (ou parties de municipalités).

Une circonscription doit remplir au moins trois des cinq critères pour obtenir un statut d'exception. Néanmoins, tout comme c'est le cas en Alberta, la Commission pourrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou non un statut d'exception aux circonscriptions s'y qualifiant. Aussi, une limite maximale de circonscriptions d'exception peut être établie. Pour conserver le même ratio qu'en Alberta, cette limite pourrait être fixée à six circonscriptions d'exception.

Le tableau 8 illustre les caractéristiques géographiques de 30 circonscriptions en fonction des critères définis plus haut. Les circonscriptions utilisées au tableau 6 ont été reprises ici pour présenter les caractéristiques géographiques.

Tableau 8 : Simulation de l'application du modèle albertain au Québec

	Circonscription (2001)	1		2	3	4	5	Total
		Superficie		Distance	Éloignement de l'ANQ	Pôle urbain	Nombre de municipalités	
		(terrestre en km²)	(à desservir en km²)	(km)	(km)	(nombre d'électeurs)		
1	Ungava	864 630	16 064	1489	513	5 632	28	4
2	Duplessis	204 169	24 219	836	632	19 061	26	3
3	René-Lévesque	49 485	4 946	292	404	17 322	18	3
4	Dubuc	42 676	4 767	145	216	22 981	13	1
5	Roberval	39 966	5 580	145	257	11 416	21	1
6	Laviolette	34 145	7 196	517	137	14 307	14	2
7	Abitibi-Est	30 025	6 225	172	762	23 472	10	2
8	Rouyn-Noranda-Témiscamingue	23 192	11 364	220	865	29 913	25	3
9	Lac-Saint-Jean	19 926	2 275	83	227	23 588	16	0
10	Labelle	17 969	8 713	151	378	10 558	27	1
11	Pontiac	14 696	4 797	216	449	30 609	20	2
12	Gatineau	14 656	5 004	286	430	17 250	23	2
13	Berthier	10 321	4 186	201	226	9 251	26	2
14	Abitibi-Ouest	10 245	9 140	188	830	9 601	38	4
15	Matane	8 410	4 260	213	409	11 910	19	2
16	Bonaventure	8 184	3 690	216	604	3 301	27	3
17	Matapédia	7 715	3 259	114	350	5 059	34	2
18	Charlevoix	7 247	3 429	173	140	7 149	19	1
19	Gaspé	6 902	2 946	193	741	12 006	9	1
20	Kamouraska-Témiscouata	6 149	6 149	164	167	3 512	37	2
21	Mégantic-Compton	5 319	5 319	141	184	4 725	38	2
22	Papineau	4 122	4 070	103	383	26 370	28	0
23	Montmagny-L'Islet	3 687	3 687	112	81	9 342	26	1
24	Lotbinière	3 347	3 347	105	48	3 580	37	2
25	Bellechasse	3 067	3 067	109	70	3 290	29	1
26	Richmond	2 875	2 875	101	154	5 402	31	2
27	Brome-Missisquoi	2 523	2 523	85	242	9 279	32	2
28	Rivière-du-Loup	2 433	2 433	93	204	15 178	25	0
29	Huntingdon	2 243	2 243	138	304	4 824	30	2
30	Îles-de-la-Madeleine	227	223	84	1140	10 180	2	1
Total		8	2	10	12	14	8	6

Le tableau 8 montre que plusieurs circonscriptions remplissent l'une ou l'autre des cinq conditions. Toutefois, seulement six circonscriptions satisfont au minimum de trois critères sur cinq.

Aucune circonscription ne remplit les cinq critères.

Circonscriptions remplissant quatre des cinq critères :

- Abitibi-Ouest
- Ungava

Circonscriptions remplissant trois des cinq critères :

- Bonaventure
- Duplessis
- René-Lévesque
- Rouyn-Noranda–Témiscamingue

Circonscriptions remplissant deux des cinq critères :

- | | |
|--------------------------|--------------------|
| • Abitibi-Est | • Lotbinière |
| • Berthier | • Matane |
| • Brome-Missisquoi | • Matapédia |
| • Gatineau | • Mégantic-Compton |
| • Huntingdon | • Pontiac |
| • Kamouraska-Témiscouata | • Richmond |
| • Lavolette | |

Dans le contexte actuel, il est à noter que certaines circonscriptions en situation d'exception négative ne remplissent qu'un des cinq critères. Il s'agit de celles de Charlevoix, de Gaspé et de Montmagny-L'Islet. Par ailleurs, d'autres circonscriptions en situation d'exception négative comme Frontenac et Rivière-du-Loup ne satisfont à aucun.

Ainsi, en adaptant le modèle albertain à la situation du Québec, la Commission remarque qu'un faible nombre de circonscriptions possèdent plusieurs caractéristiques géographiques que l'on peut qualifier d'exceptionnelles. Treize circonscriptions ne comportent en effet que deux caractéristiques géographiques particulières, laissant même voir d'autres caractéristiques qui, elles, sont comparables à celles d'autres circonscriptions du Québec.

Le modèle albertain adapté au Québec s'inscrit dans la continuité de la Loi actuelle. Il a l'avantage de préciser les conditions à remplir pour qu'une circonscription puisse obtenir un statut d'exception tout en limitant le nombre de circonscriptions d'exception. Par contre,

l'application d'un tel modèle ne permettrait pas de maintenir le nombre de circonscriptions dans l'est du Québec. En effet, plusieurs circonscriptions ne satisferaient pas au minimum de trois critères.

L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

Augmenter le nombre de circonscriptions a été suggéré à plus d'une vingtaine de reprises lors des auditions publiques. Cette avenue ne fait toutefois pas consensus parmi les intervenants. Selon les partisans d'une augmentation, on peut accroître le nombre de circonscriptions dans les régions en croissance tout en maintenant le nombre de circonscriptions dans les régions à faible croissance ou en décroissance.

Selon d'autres intervenants, le nombre actuel de circonscriptions correspond bien aux besoins de la société québécoise et une augmentation n'est pas justifiée. Quelques intervenants ont même demandé une diminution du nombre de circonscriptions. La possibilité de réduire le nombre de circonscriptions n'est pas envisagée dans la présente analyse.

Il y a deux façons de modifier la Loi pour accroître le nombre de circonscriptions. La première méthode consiste à modifier le nombre de circonscriptions prévu à l'article 14, alors que la seconde consiste à fixer le quotient électoral dans la Loi.

AUGMENTER LE NOMBRE DE CIRCONSCRIPTIONS DANS LA LOI ÉLECTORALE

Depuis 1987, le nombre de circonscriptions est prévu par la loi et le quotient électoral augmente selon la démographie québécoise. Voici un extrait de la Loi actuelle :

Article 14

[...] Les circonscriptions, dont le nombre ne doit pas être inférieur à 122 ni supérieur à 125, sont délimitées en tenant compte de l'égalité du vote des électeurs.

Article 16

Chaque circonscription doit être délimitée de façon que, d'après la liste électorale permanente, le nombre d'électeurs dans une circonscription ne soit ni supérieur ni inférieur de plus de 25 % au quotient obtenu par la division du nombre total d'électeurs par le nombre de circonscriptions.

La première méthode qui permet d'augmenter à plus de 125 le nombre de circonscriptions consiste à modifier l'article 14 de la Loi. La première conséquence d'une telle hausse serait de faire diminuer le quotient électoral au Québec, obtenu par le calcul décrit à l'article 16.

À titre d'exemple, prenons le quotient électoral du Québec, soit 45 207 électeurs au 30 novembre 2007. Ce nombre est obtenu en effectuant le calcul suivant :

$$5\,650\,875 \text{ électeurs} / 125 \text{ circonscriptions} = 45\,207$$

Si l'on augmentait le nombre de circonscriptions à plus de 125 (130 par exemple), le résultat de cette division donnerait un quotient moindre :

$$5\,650\,875 \text{ électeurs} / 130 \text{ circonscriptions} = 43\,468$$

Si l'on réduisait le quotient électoral, les seuils minimal (-25 %) et maximal (+25 %) diminueraient également.

Ainsi, considérant les données de novembre 2007, une circonscription québécoise ne devrait pas compter plus de 56 509 électeurs (+25 %), ni moins de 33 905 électeurs (-25 %). Dans l'hypothèse d'une carte électorale comptant 130 circonscriptions, le nouveau seuil maximal serait de 54 335 électeurs, alors que le nouveau seuil minimal s'établirait à 32 601 électeurs.

Il faut remarquer que lorsque l'on abaisse le quotient électoral, les circonscriptions moins peuplées sont plus près de la moyenne provinciale et sont donc moins susceptibles de se retrouver en situation d'exception. Dans l'exemple mentionné plus haut, une circonscription comptant 33 000 électeurs serait sous le seuil de -25 % selon le quotient électoral utilisé dans le présent rapport (au 30 novembre 2007), mais se retrouverait au-dessus de ce même seuil dans le cas où le quotient aurait été abaissé. L'augmentation du nombre de circonscriptions ferait donc diminuer le nombre d'exceptions négatives selon la Loi et favoriserait les régions moins peuplées.

Cependant, un quotient électoral moins élevé aurait aussi comme effet d'éloigner les circonscriptions plus peuplées de la moyenne provinciale et augmenterait le nombre d'exceptions positives. En reprenant l'exemple précédent, on constate qu'une circonscription de 56 000 électeurs serait sous le seuil maximal de +25 % selon le quotient électoral actuel, mais se situerait au-dessus du même seuil dans l'hypothèse où l'augmentation du nombre de circonscriptions aurait fait baisser le quotient électoral.

En somme, l'augmentation du nombre de circonscriptions et, par conséquent, l'abaissement du quotient électoral pourrait contribuer à régler le problème des régions où les circonscriptions sont en déficit d'électeurs, mais cela pourrait avoir l'effet contraire dans les régions où les circonscriptions sont en surplus. En conséquence, on diminuerait le nombre d'exceptions d'un côté, mais on l'augmenterait de l'autre, ce qui est illustré au tableau 9.

Tableau 9 : Simulation de l'augmentation du nombre de circonscriptions et de l'impact sur l'écart par rapport à la moyenne des électeurs

Circonscriptions d'exception et critiques	Électeurs	Écart à la moyenne (en %) selon le nombre de circonscriptions							
	30 nov. 2007	125	126	127	128	129	130	135	155
Îles-de-la-Madeleine	10 600	-76,6	-76,4	-76,2	-76,0	-75,8	-75,6	-74,7	-70,9
Ungava	23 819	-47,3	-46,9	-46,5	-46,0	-45,6	-45,2	-43,1	-34,7
Gaspé	27 569	-39,0	-38,5	-38,0	-37,6	-37,1	-36,6	-34,1	-24,4
Matane	27 904	-38,3	-37,8	-37,3	-36,8	-36,3	-35,8	-33,3	-23,5
Bonaventure	28 908	-36,1	-35,5	-35,0	-34,5	-34,0	-33,5	-30,9	-20,7
Matapédia	29 773	-34,1	-33,6	-33,1	-32,6	-32,0	-31,5	-28,9	-18,3
Montmagny-L'Islet	32 057	-29,1	-28,5	-28,0	-27,4	-26,8	-26,3	-23,4	-12,1
Abitibi-Ouest	32 585	-27,9	-27,3	-26,8	-26,2	-25,6	-25,0	-22,2	-10,6
Charlevoix	33 156	-26,7	-26,1	-25,5	-24,9	-24,3	-23,7	-20,8	-9,1
Abitibi-Est	33 180	-26,6	-26,0	-25,4	-24,8	-24,3	-23,7	-20,7	-9,0
Frontenac	33 285	-26,4	-25,8	-25,2	-24,6	-24,0	-23,4	-20,5	-8,7
Mégantic-Compton	33 706	-25,4	-24,8	-24,2	-23,7	-23,1	-22,5	-19,5	-7,5
Rivière-du-Loup	33 843	-25,1	-24,5	-23,9	-23,3	-22,7	-22,1	-19,1	-7,2
Lotbinière	33 980	-24,8	-24,2	-23,6	-23,0	-22,4	-21,8	-18,8	-6,8
Laviolette	34 213	-24,3	-23,7	-23,1	-22,5	-21,9	-21,3	-18,3	-6,2
René-Lévesque	34 341	-24,0	-23,4	-22,8	-22,2	-21,6	-21,0	-18,0	-5,8
Kamouraska-Témiscouata	34 426	-23,8	-23,2	-22,6	-22,0	-21,4	-20,8	-17,8	-5,6
Nicolet-Yamaska	34 498	-23,7	-23,1	-22,5	-21,9	-21,2	-20,6	-17,6	-5,4
Bellechasse	34 542	-23,6	-23,0	-22,4	-21,8	-21,1	-20,5	-17,5	-5,3
Papineau	54 695	21,0	22,0	22,9	23,9	24,9	25,8	30,7	50,0
Chomedey	55 026	21,7	22,7	23,7	24,6	25,6	26,6	31,5	50,9
Mille-îles	55 081	21,8	22,8	23,8	24,8	25,7	26,7	31,6	51,1
Shefford	55 221	22,2	23,1	24,1	25,1	26,1	27,0	31,9	51,5
Saint-Jean	55 468	22,7	23,7	24,7	25,6	26,6	27,6	32,5	52,1
Vimont	55 744	23,3	24,3	25,3	26,3	27,3	28,2	33,2	52,9
Taillon	55 776	23,4	24,4	25,4	26,3	27,3	28,3	33,2	53,0
Blainville	56 142	24,2	25,2	26,2	27,2	28,2	29,2	34,1	54,0
Terrebonne	56 255	24,4	25,4	26,4	27,4	28,4	29,4	34,4	54,3
Châteauguay	56 256	24,4	25,4	26,4	27,4	28,4	29,4	34,4	54,3
La Prairie	56 735	25,5	26,5	27,5	28,5	29,5	30,5	35,5	55,6
Drummond	56 939	26,0	27,0	28,0	29,0	30,0	31,0	36,0	56,2
L'Assomption	57 124	26,4	27,4	28,4	29,4	30,4	31,4	36,5	56,7
Prévost	57 896	28,1	29,1	30,1	31,1	32,2	33,2	38,3	58,8
Fabre	58 591	29,6	30,6	31,7	32,7	33,8	34,8	40,0	60,7
Chambly	59 947	32,6	33,7	34,7	35,8	36,8	37,9	43,2	64,4
Masson	60 762	34,4	35,5	36,6	37,6	38,7	39,8	45,2	66,7
Quotient électoral	45 207	45 207	44 848	44 495	44 148	43 806	43 469	41 859	36 457
Seuil minimal (-25 %)	33 905	33 905	33 636	33 372	33 111	32 854	32 601	31 394	27 343
Seuil maximal (+25 %)	56 509	56 509	56 061	55 619	55 185	54 757	54 336	52 323	45 572
Nombre d'exceptions positives		7	10	12	14	16	17	28	67
Nombre d'exceptions négatives		13	11	11	8	8	8	6	2
Nombre total d'exceptions		20	21	23	22	24	25	34	69

Le tableau 9 montre que si l'on augmentait le nombre de circonscriptions à 128, il y aurait toujours 8 exceptions négatives, alors que le nombre d'exceptions positives passerait de 7 à 14. Ainsi, une augmentation de trois circonscriptions ne permettrait pas de maintenir le nombre de circonscriptions dans l'est du Québec. En effet, la diminution du quotient électoral ne serait pas suffisante pour corriger toutes les exceptions.

Ce dernier tableau montre également qu'une augmentation du nombre de circonscriptions accroîtrait significativement le nombre de circonscriptions en situation d'exception positive. Par exemple, dans une carte électorale à 135 circonscriptions, il y en aurait 28 en situation d'exception positive et 6 en situation d'exception négative pour un total de 34 exceptions.

Il importe de souligner aussi que, si la carte électorale contenait plus de circonscriptions, et donc un grand nombre de circonscriptions en situation d'exception positive, il faudrait ajouter des circonscriptions dans les régions les plus peuplées d'abord, de façon à rétablir leur équilibre. Ainsi, malgré le maintien du nombre de leurs circonscriptions, les régions moins peuplées verraient leur poids électoral diminuer en proportion.

Plus spécifiquement, le tableau 9 indique que dans la région de Chaudière-Appalaches, il faudrait augmenter le nombre total de circonscriptions à 128 pour voir l'écart de la circonscription de Frontenac passer tout juste au-dessus du seuil minimal de -25 %. Par contre, un ajout de trois circonscriptions ne suffirait pas à corriger les exceptions négatives au Bas-Saint-Laurent et en Gaspésie. Dans la région du Bas-Saint-Laurent, une circonscription comme celle de Montmagny-L'Islet nécessiterait l'ajout d'une dizaine de circonscriptions pour ne plus être en situation d'exception. En Gaspésie, pour y arriver, le total de circonscriptions devrait être porté à 155 au minimum. Dans un tel cas, les écarts du nombre d'électeurs par rapport à la moyenne provinciale des circonscriptions de Matapédia, de Bonaventure, de Matane et de Gaspé se situeraient entre -18,3 % et -24,4 %. Or, si la tendance démographique actuelle se poursuivait au cours des prochaines années, les circonscriptions de la Gaspésie passeraient à nouveau en situation d'exception négative.

FIXER LE QUOTIENT ÉLECTORAL

La seconde façon d'augmenter le nombre de circonscriptions consiste à fixer le quotient électoral dans la Loi. À ce sujet, rappelons que la législation régissant la délimitation électorale a évolué depuis les 35 dernières années au regard du nombre d'électeurs par circonscription. De 1972 à 1987, la loi¹⁶ fixait le quotient électoral et le nombre de circonscriptions augmentait au rythme de la démographie québécoise. À chacune des révisions de la carte électorale, la loi devait être modifiée pour changer le quotient électoral afin de limiter la hausse du nombre de circonscriptions.

Le tableau 10 montre l'évolution des quotients électoraux et du nombre de circonscriptions dans l'histoire du Québec.

16. Depuis 1972, la législation a évolué ainsi :

- de 1972 à 1979 : Loi de la Commission permanente de la réforme des districts électoraux;
- de 1979 à 1989 : Loi sur la représentation électorale;
- de 1989 à aujourd'hui : Loi électorale.

Tableau 10 : Évolution du nombre de circonscriptions de 1972 à 2009

Critère numérique	Carte électorale	Nombre de circonscriptions	Nombre d'électeurs	Seuil minimal	Quotient électoral	Seuil maximal
Seuils minimal et maximal fixés dans la loi	1972	110	3 478 668	24 000	31 624*	40 000
	1980	122	4 245 879	24 000	34 802**	40 000
	1985	122	4 409 276	27 000	36 142***	45 000
Quotient électoral et écart de ± 25 %	1988	125	4 576 600	27 460	36 613	45 766
	1992	125	4 670 690	28 024	37 366	46 707
	2001	125	5 339 121	32 035	42 713	53 391
	2009	125	5 650 910	33 905	45 207	56 509

* Le quotient électoral était néanmoins fixé à 32 000 électeurs dans la loi.

** Le quotient électoral était néanmoins fixé à 34 000 électeurs dans la loi.

*** Le quotient électoral était néanmoins fixé à 36 000 électeurs dans la loi.

La réintroduction de cette méthode amènerait le gouvernement à fixer le quotient électoral dans la Loi. À titre indicatif, si le quotient électoral de 36 000 électeurs, en vigueur en 1985, soit avant le changement de la loi, était demeuré inchangé, il y aurait aujourd'hui 157 circonscriptions au Québec. Un quotient électoral fixe apporterait donc environ trois nouvelles circonscriptions tous les deux ans. Pour limiter cette augmentation rapide, la Loi devrait être modifiée avant chaque révision de la carte électorale afin d'augmenter le quotient électoral, comme ce fut le cas par le passé.

À noter que le fait de fixer le quotient électoral entraînerait les mêmes effets sur la représentation électorale des régions qu'une augmentation directe du nombre de circonscriptions.

L'AUGMENTATION DE L'ÉCART NUMÉRIQUE

Lors des auditions publiques, plusieurs interventions ont également porté sur le fait d'augmenter ou de diminuer l'écart de ± 25 % par rapport au quotient électoral prévu par la Loi. Les écarts proposés varient de ± 10 % à ± 40 %.

L'écart prévu de ± 25 % à l'article 16 de la Loi a été proposé dans le Rapport Grenier en 1962¹⁷. Ce critère est appliqué au Québec depuis la réforme de la carte électorale réalisée par la Commission permanente de la réforme des districts électoraux en 1972.

Cet écart s'inscrit dans la volonté d'assurer l'égalité relative du vote des électeurs, critère ancré dans l'histoire de la démocratie canadienne en opposition avec l'égalité absolue du

17. En 1961, la carte électorale est très inégalitaire. Le gouvernement donne alors le mandat à un comité d'experts non parlementaires, présidé par M. Fernand Grenier, d'effectuer une étude préliminaire en vue de la révision de la carte électorale. Cette étude remise au premier ministre Jean Lesage est à la base de la représentation électorale du Québec, telle qu'on la connaît aujourd'hui : Fernand Grenier, Étude préliminaire à la révision de la carte électorale de la province de Québec. Rapport du comité à Son Excellence le lieutenant-gouverneur en conseil, Québec, 1962, 52 p. (rapport Grenier).

vote des électeurs, pratiquée notamment aux États-Unis, et qui permet généralement un écart réduit de $\pm 5\%$ ou $\pm 10\%$.

Un écart de $\pm 25\%$ permet un ratio de « 1,66 pour 1 » entre le poids du vote dans une circonscription plus peuplée ayant un écart du nombre d'électeurs par rapport à la moyenne de $+25\%$ et une circonscription moins peuplée ayant un écart à la moyenne de -25% . Ce ratio de « 1,66 pour 1 » peut être considéré comme raisonnable dans le contexte du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Carter*. Historiquement, la Commission a voulu éviter d'accentuer cet écart et les inégalités qui résulteraient d'un ratio plus élevé.

Tableau 11 : Comparaison des effets de la variation de l'écart par rapport au quotient électoral sur le poids d'un vote

Écart	Quotient électoral 30 nov. 2007	Seuil minimal	Seuil maximal	Ratio entre les deux seuils
$\pm 10\%$	45 207	40 686	49 728	1,22 pour 1
$\pm 15\%$	45 207	38 426	51 988	1,35 pour 1
$\pm 20\%$	45 207	36 166	54 248	1,50 pour 1
$\pm 25\%$	45 207	33 905	56 509	1,66 pour 1
$\pm 30\%$	45 207	31 645	58 769	1,86 pour 1
$\pm 35\%$	45 207	29 385	61 029	2,08 pour 1
$\pm 40\%$	45 207	27 124	63 290	2,33 pour 1

Le tableau 11 montre que, plus l'écart du nombre d'électeurs par rapport à la moyenne augmente, plus la marge de manœuvre située entre les seuils minimal et maximal s'accroît. Par contre, cette augmentation introduit de plus fortes inégalités de représentation entre les électeurs. Par exemple, un écart permis de $\pm 35\%$ permet que le vote d'un citoyen puisse avoir plus de deux fois le poids de celui d'un autre citoyen.

En comparant le Québec à d'autres provinces canadiennes, la Commission constate que l'écart de $\pm 25\%$ est parmi les plus souples.

Tableau 12 : Comparaison du critère numérique du Québec avec les autres provinces canadiennes¹⁸

Province	Critère numérique
Québec	± 25 %
Alberta	± 25 %
Colombie-Britannique	± 25 %
Île-du-Prince-Édouard	± 25 %
Nouvelle-Écosse	± 25 %
Ontario	± 25 %
Manitoba	± 10 %
Nouveau-Brunswick	± 10 %
Terre-Neuve-et-Labrador	± 10 %
Saskatchewan	± 5 %

Au Canada, l'écart de $\pm 25\%$ est celui qui est le plus souvent rencontré. Certaines provinces ont même adopté un critère beaucoup plus égalitaire. La Commission a également établi quelques comparaisons avec d'autres pays. Sans être exhaustive, cette analyse montre une tendance à utiliser des écarts inférieurs à $\pm 25\%$.

18. Compendium de l'administration électorale du Canada
[www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=index&dir=com&lang=f&textonly=false], page consultée le 18 juillet 2008.

Au Manitoba, la loi prévoit que pour les circonscriptions électorales situées partiellement ou complètement au nord du 53^e parallèle, l'écart par rapport à la moyenne provinciale permis est de $\pm 25\%$.

En Ontario, les 11 circonscriptions électorales au nord sont identiques (à l'exception d'une révision mineure de limites) à celles qui existaient au fédéral le 2 octobre 2003 et les 96 circonscriptions au sud sont identiques aux circonscriptions fédérales, telles qu'elles existaient le 1^{er} septembre 2004.

En Saskatchewan, la loi prévoit que l'écart par rapport à la moyenne provinciale permis de $\pm 5\%$ ne s'applique qu'aux circonscriptions électorales situées au sud de la ligne de division. Les deux circonscriptions situées au nord de cette ligne de division ne sont pas tenues de respecter ce critère numérique.

Tableau 13 : Comparaison du critère numérique du Canada avec d'autres pays¹⁹

Pays	Critère numérique
Canada	± 25 %
France	± 20 %
Allemagne	± 15 %
Australie	± 10 %
Nouvelle-Zélande	± 5 %
États-Unis	le plus près possible
Royaume-Uni	le plus près possible

Il est intéressant de noter que la législation du Nunavut possède un critère numérique plus flexible que celui du Québec, soit un écart à la moyenne de ± 30 %. Il faut cependant préciser que le territoire du Nunavut est très particulier puisqu'il englobe l'archipel arctique canadien.

Afin de bien évaluer l'impact concret d'une modification à l'écart numérique, la Commission a étudié l'effet d'une variation du critère numérique sur le nombre de circonscriptions d'exception et sur celles dont l'écart à la moyenne du nombre d'électeurs s'approche de la limite permise (circonscriptions critiques).

Tableau 14 : Simulation d'un changement du critère numérique au Québec selon la carte électorale actuelle²⁰

Écart	Nombre de circonscriptions		
	d'exception	critiques	Total
±10 %	75	23	98
±15 %	52	23	75
±20 %	36	16	52
±25 %	20	16	36
±30 %	8	12	20
±35 %	5	3	8
±40 %	2	3	5

Une réduction de l'écart numérique à ± 10 % nécessiterait un changement majeur à la carte électorale, car 75 circonscriptions seraient alors dans une situation d'exception. Par

19. ACE Project: The Electoral Knowledge Network, 2008, [aceproject.org/], page consultée le 18 juillet 2008. L'application du « plus près possible » varie entre les États-Unis et le Royaume-Uni. Les États-Unis interprètent cette notion très rigoureusement et favorisent de faibles écarts comme en Saskatchewan, alors que le Royaume-Uni l'interprète d'une façon plus souple en permettant des écarts qui s'approchent de ceux qui existent au Québec.

En France, le recours à l'écart maximal de ± 20 % est réservé à des cas exceptionnels (www.interieur.gouv.fr).

20. Les circonscriptions d'exception sont celles qui se trouvent au-delà du critère numérique (± 25 %), alors que les circonscriptions critiques sont celles qui se situent à moins de 5 % du seuil fixé par le critère numérique.

le fait même, un plus grand nombre de circonscriptions serait transféré des régions connaissant une faible croissance démographique vers les régions qui affichent une forte croissance. Dans le contexte géographique québécois, la Commission croit qu'il serait plus difficile de délimiter des circonscriptions dans le respect des communautés naturelles.

D'autre part, une augmentation de l'écart numérique réduirait le nombre de circonscriptions en situation d'exception. Une hausse de l'écart à ± 30 % pourrait permettre le maintien du nombre de circonscriptions dans le Bas-Saint-Laurent et dans Chaudière-Appalaches. Par ailleurs, il faudrait augmenter l'écart à ± 40 % pour penser conserver le même nombre de circonscriptions en Gaspésie.

Il faut noter qu'une modification au critère numérique est une solution à court terme. Plusieurs circonscriptions en décroissance relative perdent environ 1 % d'écart par année. Ainsi, en augmentant l'écart numérique à ± 30 %, les difficultés engendrées par la révision actuelle de la carte électorale seraient sensiblement les mêmes au moment de la prochaine révision. Il ne s'agit donc pas d'une solution durable, qui, de surcroît, accentue les inégalités de représentation.

Dans le cadre de la présente analyse, la législation de l'Allemagne²¹ a été étudiée. Cette législation prévoit un seuil de tolérance. Ainsi, elle permet des écarts de ± 15 % avec une obligation de modifier la circonscription lorsqu'elle dépasse un écart de ± 25 %. Par exemple, une circonscription ayant un écart situé entre -15 % et -25 % est dans une situation d'exception, mais cette dernière est tolérée jusqu'à ce qu'elle dépasse le seuil de -25 %. Lors de la révision de la carte électorale, la Commission des districts électoraux de l'Allemagne est tenue de proposer des modifications aux circonscriptions qui dépassent un écart de ± 25 % de manière à réduire leur écart à l'intérieur du ± 15 %.

Cette façon de faire garantit une certaine stabilité aux circonscriptions. Premièrement, lorsqu'une circonscription est dans une situation d'exception, une période de tolérance est admise. Ensuite, lors d'une révision de la carte, l'organisme responsable est tenu de rééquilibrer la circonscription de sorte qu'elle ait un écart plus près du quotient électoral, ce qui lui garantit ainsi une stabilité pour une certaine période.

Concrètement, si un seuil de tolérance de ± 35 % était appliqué au Québec, les modifications à la carte actuelle seraient moins importantes. Or, une circonscription de la péninsule gaspésienne serait tout de même transférée vers une région en croissance. En effet, la péninsule compte trois circonscriptions ayant un écart à la moyenne en deçà de -35 % et dans le Bas-Saint-Laurent, la circonscription de Matapédia laisse voir un écart à la moyenne de -34,1 %. Dans les Laurentides, la circonscription de Masson a un écart de +34,4 % tandis qu'en Montérégie, celle de Chambly affiche un écart de +32,6 %. Les données récentes montrent par ailleurs que ces écarts évoluent rapidement. Celui de la circonscription de Masson est passé à +40,8 % en date du 31 juillet 2009.

Tout comme l'augmentation de l'écart numérique, l'application d'un seuil de tolérance est une solution à court terme, car selon les perspectives démographiques, plusieurs circonscriptions franchiront le seuil de ± 35 % d'ici quelques années. Les problématiques

21. ACE Project (2008) Germany: Delimiting Districts in a Mixed Member Proportional Electoral System, ACE Encyclopedia, 2008, [aceproject.org/ace-en/topics/bd/bdy/bdy_de], page consultée le 17 juillet 2008.

actuelles seraient ainsi reportées à brève échéance. Ce contexte pourrait donner lieu plus facilement à des contestations devant les tribunaux. À cet effet, il faut souligner que d'autres cartes électorales ont déjà été contestées avec succès au Canada (Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard et Territoires du Nord-Ouest).

L'UTILISATION D'UN CRITÈRE NUMÉRIQUE DIFFÉRENCIÉ

Lors des auditions publiques, une dizaine d'intervenants ont suggéré à la Commission d'étudier la possibilité d'établir un critère numérique différencié pour l'établissement de la carte électorale. L'objectif de cette demande consiste à accorder une plus grande marge de manœuvre pour la délimitation des circonscriptions ayant des caractéristiques géographiques particulières afin de préserver leur nombre et de permettre un meilleur respect des communautés naturelles.

Une façon d'établir un critère numérique différencié consiste à autoriser un écart à la moyenne plus élevé pour certaines circonscriptions. Dans un tel modèle, les circonscriptions rurales peuvent avoir un écart différent de celui des circonscriptions urbaines.

L'utilisation d'un critère numérique différencié nécessite donc une classification des circonscriptions en vue de déterminer lesquelles bénéficieraient d'un critère numérique plus souple. Cette seule étape de classification est délicate à réaliser et plusieurs méthodes peuvent être utilisées. Pour les besoins de la présente analyse, les mêmes critères géographiques élaborés pour l'analyse du modèle albertain sont utilisés. Ainsi, toutes les circonscriptions qui rencontrent au moins deux critères sur cinq pourraient bénéficier d'un écart à la moyenne des électeurs de $\pm 35\%$. Elles sont présentées au tableau 15.

Tableau 15 : Circonscriptions qui remplissent au moins deux des cinq critères

	Circonscription (2001)	1		2	3	4	5	Total
		(terrestre en km²)	(à desservir en km²)	(km)	Éloignement de l'ANQ (km)	Pôle urbain (nombre d'électeurs)	Nombre de municipalités	
1	Ungava	864 630	16 064	1489	513	5 632	28	4
2	Duplessis	204 169	24 219	836	632	19 061	26	3
3	René-Lévesque	49 485	4 946	292	404	17 322	18	3
4	Dubuc	42 676	4 767	145	216	22 981	13	1
5	Roberval	39 966	5 580	145	257	11 416	21	1
6	Laviolette	34 145	7 196	517	137	14 307	14	2
7	Abitibi-Est	30 025	6 225	172	762	23 472	10	2
8	Rouyn-Noranda-Témiscamingue	23 192	11 364	220	865	29 913	25	3
9	Lac-Saint-Jean	19 926	2 275	83	227	23 588	16	0
10	Labelle	17 969	8 713	151	378	10 558	27	1
11	Pontiac	14 696	4 797	216	449	30 609	20	2
12	Gatineau	14 656	5 004	286	430	17 250	23	2
13	Berthier	10 321	4 186	201	226	9 251	26	2
14	Abitibi-Ouest	10 245	9 140	188	830	9 601	38	4
15	Matane	8 410	4 260	213	409	11 910	19	2
16	Bonaventure	8 184	3 690	216	604	3 301	27	3
17	Matapédia	7 715	3 259	114	350	5 059	34	2
18	Charlevoix	7 247	3 429	173	140	7 149	19	1
19	Gaspé	6 902	2 946	193	741	12 006	9	1
20	Kamouraska-Témiscouata	6 149	6 149	164	167	3 512	37	2
21	Mégantic-Compton	5 319	5 319	141	184	4 725	38	2
22	Papineau	4 122	4 070	103	383	26 370	28	0
23	Montmagny-L'Islet	3 687	3 687	112	81	9 342	26	1
24	Lotbinière	3 347	3 347	105	48	3 580	37	2
25	Bellechasse	3 067	3 067	109	70	3 290	29	1
26	Richmond	2 875	2 875	101	154	5 402	31	2
27	Brome-Missisquoi	2 523	2 523	85	242	9 279	32	2
28	Rivière-du-Loup	2 433	2 433	93	204	15 178	25	0
29	Huntingdon	2 243	2 243	138	304	4 824	30	2
30	Îles-de-la-Madeleine	227	223	84	1140	10 180	2	1

Voici les dix-neuf circonscriptions qui remplissent au moins deux des cinq critères précédemment décrits :

- Abitibi-Est
- Abitibi-Ouest
- Berthier
- Bonaventure
- Brome-Missisquoi
- Duplessis
- Gatineau
- Huntingdon
- Kamouraska-Témiscouata
- Laviolette
- Lotbinière
- Matane
- Matapédia
- Mégantic-Compton
- Pontiac
- René-Lévesque
- Richmond
- Rouyn-Noranda-Témiscamingue
- Ungava

Cette proposition aurait des conséquences similaires à l'adoption d'un nouvel écart numérique plus souple pour toutes les circonscriptions, tel que cela a été présenté dans le modèle sur l'augmentation de l'écart numérique. L'utilisation d'un critère numérique différencié mettrait en place un système qui engendre des inégalités de représentation. Ces dernières s'accroîtraient si le contexte démographique québécois suivait la même tendance.

En outre, un critère numérique différencié engendrerait un nouveau défi, soit de rééquilibrer les milieux en croissance, généralement sous-représentés, sans ajouter une circonscription en provenance d'une région en décroissance par exemple. À ce titre, il devient en effet complexe de redélimiter la région sous-représentée tout en conservant le même nombre de circonscriptions. Sans un ajout de circonscription, il est également plus difficile de bien y respecter les communautés naturelles, car la marge de manœuvre est plus faible. En outre, malgré un double écart numérique, la Gaspésie perdrait tout de même une circonscription au profit d'une région en croissance, car les écarts à la moyenne de trois circonscriptions de cette région se situent actuellement en deçà de -35 %.

LA FIXATION D'UN NOMBRE MINIMAL DE CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES PAR RÉGION ADMINISTRATIVE

Lors des auditions publiques, plusieurs intervenants ont indiqué qu'il fallait assurer un minimum de représentation aux diverses régions administratives du Québec. Parallèlement à cette demande, plusieurs élus municipaux et représentants des MRC et des CRÉ ont exprimé le souhait que la carte électorale respecte intégralement les limites des régions administratives afin de favoriser une meilleure cohérence des actions entre les élus.

Inspirée par ces propositions, la Commission a simulé une carte électorale selon un modèle « par région administrative ». Pour ce faire, elle a mis au point ce modèle dans le respect des principes suivants :

1. Maintenir autant que possible une carte électorale à 125 circonscriptions. Le nombre de circonscriptions par région administrative est établi selon leur poids électoral respectif de manière à assurer une représentation équitable;
2. Assurer une circonscription pour le Nord-du-Québec, deux pour la Côte-Nord et trois pour toutes les autres régions du Québec. Dans le cas de Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, une circonscription est garantie pour les Îles-de-la-Madeleine et deux autres pour la Gaspésie;
3. Délimiter les circonscriptions à l'intérieur des régions administratives avec un écart du nombre d'électeurs de $\pm 25\%$ par rapport au quotient électoral de la région afin d'avoir une marge de manœuvre qui favorise le plus grand respect possible des communautés naturelles.

Voici les différentes étapes qui mènent à l'établissement d'une carte électorale selon ce modèle :

Étape 1 :

Établir le poids démographique de chacune des régions administratives²² sur une base de 125 circonscriptions et attribuer le nombre de circonscriptions en fonction de ce poids démographique²³. Pour établir ce poids démographique, on divise le nombre d'électeurs de la région administrative par la moyenne d'électeurs par circonscription, c'est-à-dire le quotient électoral provincial (45 207 électeurs).

22. Étant donné que l'actuelle circonscription de Matane chevauche les régions administratives du Bas-Saint-Laurent et de Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, ces dernières ont été considérées ensemble pour faciliter la comparaison entre les cartes électorales des différentes années.

23. Lorsqu'il y a des décimales, la méthode utilisée est celle qui attribue une circonscription dès que les décimales atteignent 0,50. Cette méthode occasionne cependant une augmentation de quelques circonscriptions. Elle sera également utilisée dans l'adaptation du modèle canadien et du modèle de la Nouvelle-Zélande au Québec dans les sections 7.7 et 7.8. C'est la méthode la plus couramment utilisée. D'autres méthodes existent pour l'attribution de circonscriptions lorsqu'il y a des décimales. Par exemple, la méthode « de la plus haute décimale » permet de ne pas augmenter le nombre de circonscriptions.

Étape 2 :

Ajouter les circonscriptions dans certaines régions afin d'atteindre le nombre minimal de circonscriptions précédemment établies.

Étape 3 :

Calculer le nombre total de circonscriptions en additionnant le nombre de circonscriptions accordé et le nombre de circonscriptions nécessaire pour atteindre le nombre minimal garanti.

Étape 4 :

Calculer le quotient électoral régional en divisant le nombre d'électeurs de la région par le nombre de circonscriptions de cette région. Le quotient électoral régional sera utilisé par la suite pour délimiter les circonscriptions à l'intérieur de la région administrative en respectant un écart de $\pm 25\%$.

Tableau 16 : Attribution des circonscriptions dans les régions administratives

Information de base		Étape 1		Étape 2	Étape 3	Étape 4
Région administrative	Électeurs 30 novembre 2007	Poids démographique (sur 125)	Nombre accordé	Ajustement nombre de circ. garanti	Nombre final	Quotient électoral régional
Bas-Saint-Laurent–Gaspésie–Îles-Mad.	234 823	5,19	5	1	6	39 137
Saguenay–Lac-Saint-Jean	213 822	4,73	5		5	42 764
Capitale-Nationale	525 389	11,62	12		12	43 782
Mauricie	206 730	4,57	5		5	41 346
Estrie	227 618	5,03	5		5	45 524
Montréal	1 265 430	27,99	28		28	45 194
Ontario	250 724	5,55	6		6	41 787
Abitibi-Témiscamingue	108 399	2,40	2	1	3	36 133
Côte-Nord	71 006	1,57	2		2	35 503
Nord-du-Québec	23 819	0,53	1		1	23 819
Chaudière-Appalaches	310 144	6,86	7		7	44 306
Laval	272 871	6,04	6		6	45 479
Lanaudière	332 052	7,35	7		7	47 436
Laurentides	394 648	8,73	9		9	43 850
Montréal	1 039 434	22,99	23		23	45 193
Centre-du-Québec	174 001	3,85	4		4	43 500
Total et moyenne	5 650 910	125	127	2	129	43 806

Le modèle par région administrative permettrait donc un respect intégral des régions administratives. L'attribution du nombre de circonscriptions par région administrative permettrait en outre d'établir des quotients électoraux régionaux. Ces derniers donneraient plus de marge de manœuvre à la Commission pour respecter les communautés naturelles dans chacune des régions au moment de la délimitation²⁴. Il est à noter que le nombre de circonscriptions pourrait

24. Pour en savoir davantage sur l'utilisation des quotients régionaux, voir le document suivant : Directeur général des élections du Québec, *Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire*, Québec, 2007, p. 102-106.

augmenter légèrement en raison des régions qui ont des décimales supérieures à 0,50. C'est d'ailleurs ce qui explique qu'il y ait 129 circonscriptions dans la présente simulation.

Afin de mieux comprendre l'impact que le modèle par région administrative a sur la représentation des régions, il convient de le comparer au nombre de circonscriptions de la carte actuelle et de la carte proposée par la Commission.

Tableau 17 : Comparaison du nombre de circonscriptions par région administrative²⁵

Région administrative	Carte actuelle (2001)	Carte proposée (2009)	Modèle par région (2009)
Bas-Saint-Laurent–Gaspésie–Îles-Mad.	8	6	6
Saguenay–Lac-Saint-Jean	5	5	5
Capitale-Nationale	11	11	12
Mauricie	5	5	5
Estrie	5	5	5
Montréal	28	28	28
Outaouais	5	5	6
Abitibi-Témiscamingue	3	3	3
Côte-Nord	2	2	2
Nord-du-Québec	1	1	1
Chaudière-Appalaches	8	7	7
Laval	5	6	6
Lanaudière	6	7	7
Laurentides	8	8	9
Montérégie	21	22	23
Centre-du-Québec	4	4	4
Total	125	125	129

○ Régions administratives obtenant un nombre de circonscriptions supérieur à celui prévu dans la carte électorale proposée par la Commission.

Le tableau 17 montre que l'application du modèle des régions administratives ne permet pas de maintenir le nombre actuel de circonscriptions dans les régions de Chaudière-Appalaches, du Bas-Saint-Laurent et de Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Ces trois régions auraient le même nombre de circonscriptions que l'actuelle proposition de la Commission. De plus, les régions de la Capitale-Nationale, de l'Outaouais, des Laurentides et de la Montérégie gagneraient une circonscription supplémentaire, car elles ont des décimales supérieures à 0,50. La carte électorale serait par le fait même plus équilibrée que dans la présente proposition.

25. À noter que les régions de comparaison ne sont pas tout à fait les mêmes, puisque certaines circonscriptions chevauchent les limites des régions administratives. La Commission a attribué une circonscription qui chevauche deux régions administratives à la région qui contient la majeure partie de la circonscription. Par exemple, la circonscription de la Côte-du-Sud a été attribuée à la région de Chaudière-Appalaches. À cet effet, la carte électorale établie en 2001 contient treize circonscriptions qui chevauchent des régions administratives, alors que la carte électorale proposée dans le présent rapport en contient neuf. Étant donné que l'actuelle circonscription de Matane chevauche presque également les régions administratives du Bas-Saint-Laurent et de Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, ces dernières ont été considérées ensemble pour faciliter la comparaison entre les cartes électorales des différentes années.

Comme il a été mentionné à la section 6.1, la carte électorale actuelle ainsi que la carte proposée ne peuvent respecter intégralement les limites des régions administratives. Ainsi, en appliquant la méthode par région administrative, il en résulterait une nouvelle carte électorale fort différente dans plusieurs régions du Québec, car la Commission devrait revoir les cas de chevauchement. Par ailleurs, elle ne pourrait pas tenir compte des demandes de certaines municipalités qui souhaitent faire partie d'une circonscription qui est dans une autre région administrative. C'est le cas notamment des municipalités de Courcelles, de Saint-Ludger et de Saint-Robert-Bellarmin qui ont fait la demande d'être dans la circonscription de Beauce-Sud, bien qu'elles soient situées dans la région administrative de l'Estrie et non dans celle de Chaudière-Appalaches.

LE MODÈLE DU CANADA ADAPTÉ AU QUÉBEC

La représentation électorale du Canada s'apparente au modèle par région administrative. Elle est basée sur un système d'attribution du nombre de sièges par province et territoire, qui est préalable à la délimitation des circonscriptions. Ce système d'attribution est basé sur l'objectif d'offrir « une représentation suffisante et réaliste de tous les Canadiens, compte tenu des engagements historiques qui découlent de la Confédération et de ses responsabilités »²⁶.

Le système d'attribution des sièges du Canada est basé sur une représentation par la population jumelée à certains droits acquis ayant pour effet de préserver le poids électoral des provinces concernées malgré la diminution de leur population.

Des intervenants ont mentionné que le modèle canadien s'adapterait bien à la réalité québécoise. Cependant, avant de l'adapter au Québec, il est important de bien comprendre les mécanismes du modèle canadien. Celui-ci comporte les étapes suivantes :

Étape 1 :

Établir un nombre de sièges de référence. La Loi prévoit qu'il s'agit du nombre de sièges qu'avait la Chambre des communes en 1985 en lui soustrayant les sièges des trois territoires.

Étape 2 :

Calculer le quotient électoral canadien en divisant la population totale des dix provinces par le nombre de sièges de référence.

Étape 3 :

Calculer le nombre de sièges attribués à chacune des provinces en divisant la population de la province par le quotient électoral canadien. Lorsque le nombre contient

26. Élections Canada, La représentation à la Chambre des communes du Canada, 2008, [www.elections.ca/scripts/fedrep/federal_f/fed_prlmnt_f.htm], page consultée le 18 juillet 2008.

des décimales, il est convenu de l'arrondir à l'unité supérieure lorsque les décimales sont supérieures à 0,50.

Étape 4 :

Établir le nombre total de sièges pour une province en additionnant les sièges issus des clauses spéciales. D'abord, la « clause sénatoriale » prévoit qu'une province ne peut pas avoir moins de sièges à la Chambre des communes qu'au Sénat. Ensuite, la « clause des droits acquis » révèle qu'aucune province ne peut avoir moins de sièges qu'elle n'en avait au moment de la rédaction de la Loi de 1985 sur la représentation électorale.

La figure 3 schématise le modèle canadien, tel qu'il a été utilisé lors de la révision de la carte électorale fédérale de 2003.

Figure 3 : Modèle d'attribution des sièges du Canada

1.	Nombre de sièges en 1985 (282)	—	Sièges des territoires (3)	=	Nombre de sièges de référence (279)
2.	Population des provinces (29 914 315)	÷	Nombre de sièges de référence (279)	=	Quotient électoral national (107 220)
3.	Population de la province ex. Québec (7 237 479)	÷	Quotient électoral national (107 220)	=	Nombre de sièges attribués à la province (Qc) (68)
4.	Nombre de sièges attribués à la province (Qc) (68)	+	Clauses spéciales (Qc) (7)	=	Nombre total de sièges attribués à la province (Qc) (75)

Il y a sept provinces qui profitent d'une clause spéciale. Le Québec avait 75 sièges en 1985. Lors de la dernière révision de la carte électorale fédérale en 2003, le Québec a obtenu 68 circonscriptions en vertu de son poids démographique et 7 circonscriptions additionnelles pour respecter la clause des droits acquis. Ainsi, le nombre de circonscriptions est fixe dans les provinces où la croissance est plus faible que celle qui est observée à l'échelle du pays et il augmente dans les provinces qui connaissent une croissance de leur population plus élevée que la moyenne canadienne. Le nombre total de circonscriptions augmente donc à chaque révision de la carte électorale.

La transposition du modèle canadien au Québec nécessite d'établir des régions ainsi qu'une année de référence. Pour adapter le modèle canadien à la situation du Québec, les régions

administratives sont utilisées comme région de référence, car ce sont des entités géographiques connues et stables. La carte électorale actuelle (établie en 2001) est utilisée comme année de référence pour l'adaptation du modèle canadien au Québec.

Pour adapter le modèle canadien au Québec, les mêmes étapes doivent être franchies, sauf la première qui consiste à établir le nombre de circonscriptions de référence. Le nombre actuel de 125 circonscriptions est utilisé comme référence de départ dans le présent modèle, qui comporte les étapes suivantes :

Étape 1 :

Calculer le quotient électoral du Québec en divisant le nombre d'électeurs par le nombre de sièges de référence.

Étape 2 :

Calculer le nombre de sièges attribués à chacune des régions administratives en divisant les électeurs de la région par le quotient électoral du Québec. Lorsque le nombre contient des décimales, il est convenu de l'arrondir à l'unité supérieure lorsque les décimales sont supérieures à 0,50.

Étape 3 :

Établir un nombre total de sièges pour une région en additionnant les sièges issus d'une clause des droits acquis. Selon cette clause, une région ne peut obtenir moins de sièges que ceux qui sont prévus dans la carte électorale de référence, soit celle de 2001.

Figure 4 : Modèle d'attribution des sièges du Canada adapté au Québec

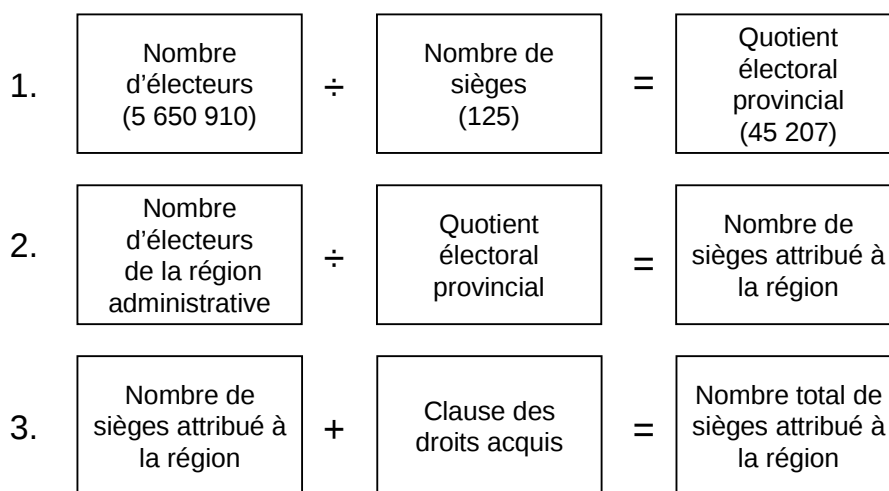


Tableau 18 : Attribution du nombre de circonscriptions selon le modèle canadien adapté au Québec²⁷

Information de base		Étape 1	Étape 2	Étape 3	Étape 4	Analyse
Région administrative	Électeurs 30 novembre 2007	Poids démographique	Nombre accordé	Clause des droits acquis	Nombre final	Quotient électoral régional
Bas-Saint-Laurent–Gaspésie–Îles-Mad.	234 823	5,19	5	3	8	29 353
Saguenay–Lac-Saint-Jean	213 822	4,73	5		5	42 764
Capitale-Nationale	525 389	11,62	12		12	43 782
Mauricie	206 730	4,57	5		5	41 346
Estrie	227 618	5,03	5		5	45 524
Montréal	1 265 430	27,99	28		28	45 194
Outaouais	250 724	5,55	6		6	41 787
Abitibi-Témiscamingue	108 399	2,40	2	1	3	36 133
Côte-Nord	71 006	1,57	2		2	35 503
Nord-du-Québec	23 819	0,53	1		1	23 819
Chaudière-Appalaches	310 144	6,86	7	1	8	38 768
Laval	272 871	6,04	6		6	45 479
Lanaudière	332 052	7,35	7		7	47 436
Laurentides	394 648	8,73	9		9	43 850
Montérégie	1 039 434	22,99	23		23	45 193
Centre-du-Québec	174 001	3,85	4		4	43 500
Total et moyenne	5 650 910	125	127	5	132	42 810

Concrètement, l'application du modèle canadien ressemble beaucoup au modèle par région administrative qui a été précédemment analysé²⁸. Plutôt que de prévoir un minimum de trois circonscriptions par région administrative, le modèle canadien adapté au Québec prévoit un nombre minimal pour toutes les régions administratives et une augmentation dans les régions en croissance. En fixant un nombre minimal de circonscriptions dans toutes les régions du Québec, ce modèle empêcherait tout transfert de circonscriptions d'une région à une autre. Ainsi, il deviendrait possible pour les régions de Chaudière-Appalaches, du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie de conserver le même nombre de circonscriptions.

Dans une première révision, le Québec passerait de 125 à 132 circonscriptions et, comme l'illustre le tableau 19, l'augmentation subséquente du nombre de circonscriptions ne serait pas aussi rapide. Conformément au modèle canadien, la délimitation serait réalisée de sorte que le nombre d'électeurs par circonscription respecte un écart à la moyenne de $\pm 25\%$ dans chacune des régions administratives.

27. La circonscription de Matane de la carte électorale établie en 2001 chevauche les régions administratives du Bas-Saint-Laurent et de Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Ces deux régions ont été regroupées afin de faciliter la comparaison.

28. Toutes les remarques s'appliquant à l'utilisation des régions administratives comme base de délimitation valent pour le modèle canadien (quotient électoral régional, chevauchement de circonscriptions sur plusieurs régions, etc.)

Tableau 19 : Comparaison du nombre de circonscriptions par région administrative selon l'adaptation du modèle canadien²⁹

Région administrative	Carte actuelle (2001)	Carte proposée (2009)	Modèle canadien 2009	Modèle canadien projection 2015	Modèle canadien projection 2025
Bas-Saint-Laurent–Gaspésie–Îles-Mad.	8	6	8	8	8
Saguenay–Lac-Saint-Jean	5	5	5	5	5
Capitale-Nationale	11	11	12	11	11
Mauricie	5	5	5	5	5
Estrie	5	5	5	5	5
Montréal	28	28	28	29	29
Outaouais	5	5	6	6	6
Abitibi-Témiscamingue	3	3	3	3	3
Côte-Nord	2	2	2	2	2
Nord-du-Québec	1	1	1	1	1
Chaudière-Appalaches	8	7	8	8	8
Laval	5	6	6	6	6
Lanaudière	6	7	7	7	8
Laurentides	8	8	9	9	10
Montréal	21	22	23	23	23
Centre-du-Québec	4	4	4	4	4
Total	125	125	132	132	134

En projetant la population électorale en 2015 et en 2025³⁰, on constate que la progression du nombre de circonscriptions serait relativement lente. Ce phénomène s'explique par le fait que le nombre de circonscriptions de référence est toujours de 125. Ainsi, le quotient électoral augmenterait au rythme de la croissance démographique du Québec, limitant la progression du nombre de circonscriptions.

Par contre, ce système aurait pour conséquence de creuser les inégalités de représentation entre les régions, car toutes les régions en décroissance y possèdent un nombre de circonscriptions protégé. Déjà, la grande région issue du regroupement « Bas-Saint-Laurent–Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine » serait fortement surreprésentée (voir tableau 18). À moyen terme, la carte électorale serait moins bien équilibrée que dans le modèle par région administrative, mais le système canadien permettrait de maintenir minimalement le nombre actuel de circonscriptions dans toutes les régions du Québec.

Par ailleurs, un système comme le modèle canadien peut soulever différentes problématiques. C'est présentement le cas sur la scène fédérale, alors que des réflexions sont en cours pour en réviser la carte électorale. En effet, ce modèle donne lieu à une légère augmentation du nombre de circonscriptions dans les provinces en croissance tout en garantissant le nombre de circonscriptions dans les provinces en décroissance. Cependant, certaines provinces constatent que leur nombre de circonscriptions n'augmente pas aussi rapidement que leur poids

29. La circonscription de Matane de la carte électorale établie en 2001 chevauche les régions administratives du Bas-Saint-Laurent et de Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Ces deux régions ont été regroupées afin de faciliter la comparaison.

30. La projection du nombre d'électeurs a été calculée en établissant d'abord le pourcentage d'électeurs de la liste électorale permanente par rapport à la population totale par région administrative. Le nombre d'électeurs de 2015 et de 2025 a ensuite été calculé en appliquant ce pourcentage aux projections de population de l'Institut de la Statistique du Québec : Institut de la statistique du Québec, Perspectives de la population, Québec et régions, 2006, [www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/persp_popl/index.htm], page consultée le 4 août 2008.

démographique³¹, alors que d'autres provinces critiquent le fait que leur poids politique diminue constamment à cause de l'accroissement de la députation des autres provinces³². Le phénomène observé à l'échelle fédérale pourrait se reproduire à l'échelle québécoise.

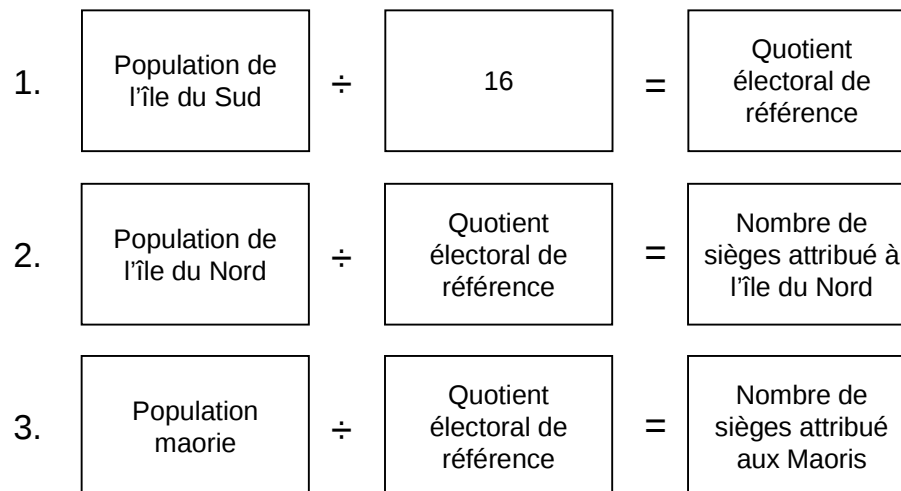
LE MODÈLE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE ADAPTÉ AU QUÉBEC

La Nouvelle-Zélande, qui a un mode de scrutin mixte, applique une méthode originale pour attribuer le nombre de circonscriptions uninominales sur son territoire. La Nouvelle-Zélande est formée de deux îles principales : l'île du Sud et l'île du Nord. L'île du Sud, qui compte seize circonscriptions, sert de référence pour l'établissement du quotient électoral. L'île du Nord voit son nombre de circonscriptions ajusté en fonction du quotient électoral de celle du Sud.

De plus, la Nouvelle-Zélande compte une importante population autochtone, les Maoris, qui représentent un peu plus de 10 % de la population du pays. Les Maoris ont leurs propres circonscriptions, qui sont réparties sur l'ensemble du territoire à l'aide du quotient de référence établi à partir de l'île du Sud. Les circonscriptions des Maoris se superposent donc aux autres circonscriptions du pays, au même titre que les 9 commissions scolaires anglophones qui se superposent aux 60 commissions scolaires francophones du Québec.

Après avoir établi le nombre de circonscriptions pour l'île du Nord et pour le peuple maori, la délimitation des circonscriptions est réalisée de façon à ce que le nombre d'électeurs par circonscription respecte un écart à la moyenne de $\pm 5\%$.

Figure 5 : Modèle d'attribution des sièges de la Nouvelle-Zélande



31. Gouvernement de l'Ontario, L'égalité dans la chambre, 2008, [www.fairness.ca/c22/french/default.asp], page consultée le 18 juillet 2008.

32. Radio-Canada, Préserver le poids du Québec à Ottawa, 2009, [<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2009/10/07/005-motion-qc-communes.shtml>], page consultée le 8 octobre 2009.

Essentiellement, comme la population de l'île du Sud connaît une croissance démographique légèrement moins rapide que l'île du Nord³³, le nombre de circonscriptions de la première est maintenu alors que le nombre de circonscriptions de la seconde augmente lentement. Le nombre total de sièges étant fixé à 120, la hausse du nombre de circonscriptions uninominales est contrebalancée par une diminution du nombre de sièges de liste³⁴.

Ce modèle particulier a donc su tirer profit d'un mode de scrutin mixte. Il permet le maintien du nombre de circonscriptions dans une région où la croissance démographique est plus lente et une augmentation dans la région en croissance, ce qui donne une carte électorale très équilibrée. Le nombre de sièges issus de circonscriptions uninominales augmente, alors que le nombre de sièges de liste diminue, ce qui permet un nombre fixe de sièges au total.

Pour transposer ce modèle au Québec, il convient de référer aux régions administratives. La première étape consisterait donc à établir une région de référence. Le choix de cette région aura des répercussions importantes sur le nombre total de circonscriptions au Québec. En effet, si la région de référence était légèrement surreprésentée, le quotient électoral de référence serait inférieur à l'actuel quotient électoral. En conséquence, le nombre de circonscriptions augmenterait sensiblement.

Contrairement à la Nouvelle-Zélande, il n'est pas possible dans le mode de scrutin uninominal à un tour, de contrebalancer l'augmentation du nombre de circonscriptions uninominales par une baisse du nombre de sièges de liste. Il faudrait donc accepter une augmentation du nombre de circonscriptions.

L'adaptation du modèle de la Nouvelle-Zélande au Québec s'effectue donc selon les étapes suivantes :

Étape 1 :

Calculer le quotient électoral de la région, ou d'un ensemble de régions, servant de référence en divisant son nombre d'électeurs par son nombre de circonscriptions.

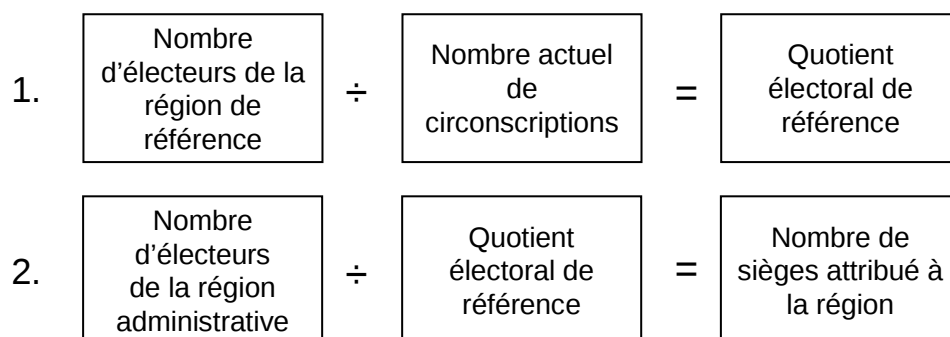
Étape 2 :

Calculer le nombre de sièges attribués à chacune des régions administratives en divisant les électeurs de la région par le quotient électoral de référence. Lorsque le nombre contient des décimales, il est convenu de l'arrondir à l'unité supérieure lorsque les décimales excèdent 0,50. Le nombre obtenu est le nombre total de sièges que contiendra la région.

33. Statistics New Zealand, 2006 Census of Population and Dwellings, 2008, [www.stats.govt.nz], page consultée le 21 juillet 2008.

34. Jack Vowles. « New Zealand : The Consolidation of Reform ? » dans Michael Gallagher et Paul Mitchell. The Politics of Electoral Systems, New York, Oxford University Press, 2005, p. 300.

Figure 6 : Modèle d'attribution des sièges de la Nouvelle-Zélande adapté au Québec



Le tableau 20 montre une simulation de l'application du modèle de la Nouvelle-Zélande au Québec avec l'utilisation de trois régions administratives différentes comme région de référence. Ainsi, si la région de Chaudière-Appalaches était la référence pour l'établissement du quotient électoral, ce dernier s'établirait à 38 859 électeurs par circonscription. Il faudrait alors augmenter à 147 le nombre de circonscriptions au Québec. En utilisant la région administrative de Montréal comme référence, le nombre de circonscriptions serait le même qu'à l'heure actuelle, soit 125. Ce résultat s'explique par le fait que cette région compte un nombre de circonscriptions qui correspond bien à son poids démographique. En utilisant la Montérégie comme référence à l'ensemble du Québec, il n'y aurait que 114 circonscriptions. Finalement, l'utilisation d'un regroupement de régions est aussi possible. Ainsi, en utilisant les régions ressources³⁵ comme référence, il y aurait 158 circonscriptions au Québec.

Tableau 20 : Simulation de l'application du modèle d'attribution des sièges de la Nouvelle-Zélande au Québec

Région administrative de référence	Électeurs 30 novembre 2007	Nombre actuel de circonscriptions (carte 2001)	Quotient électoral de référence	Nombre total de circonscriptions
Chaudière-Appalaches	310 144	8	38 768	147
Montréal	1 265 430	28	45 194	125
Montérégie	1 039 434	21	49 497	114
Régions-ressources	858 599	24	35 775	158

Concrètement, comme l'objectif qui sous-tend la simulation est de préserver le nombre de circonscriptions dans l'est du Québec, il conviendrait d'utiliser une région qui a pour effet d'augmenter le nombre de circonscriptions. Ainsi, la région de Chaudière-Appalaches est utilisée afin d'appliquer le modèle de la Nouvelle-Zélande au Québec. Le tableau 22 montre les résultats obtenus à partir de ce modèle.

35. Ce sont les régions suivantes : Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent, Côte-Nord, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Mauricie, Nord-du-Québec et Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Tableau 21 : Attribution du nombre de circonscriptions selon le modèle néo-zélandais adapté au Québec³⁶

Région de référence	Électeurs 30 novembre 2007	Nombre de circonscriptions (2001)	Quotient électoral de référence	
Chaudière-Appalaches	310 144	8	38 768	
Région administrative	Électeurs 30 novembre 2007	Nombre de circonscriptions avec décimales	Nombre final	Quotient électoral régional
Bas-Saint-Laurent–Gaspésie–Îles-Mad.	234 823	6,06	6	39 137
Saguenay–Lac-Saint-Jean	213 822	5,52	6	35 637
Capitale-Nationale	525 389	13,55	14	37 528
Mauricie	206 730	5,33	5	41 346
Estrie	227 618	5,87	6	37 936
Montréal	1 265 430	32,64	33	38 346
Outaouais	250 724	6,47	6	41 787
Abitibi-Témiscamingue	108 399	2,80	3	36 133
Côte-Nord	71 006	1,83	2	35 503
Nord-du-Québec	23 819	0,61	1	23 819
Chaudière-Appalaches	310 144	8,00	8	38 768
Laval	272 871	7,04	7	38 982
Lanaudière	332 052	8,57	9	36 895
Laurentides	394 648	10,18	10	39 465
Montréal	1 039 434	26,81	27	38 498
Centre-du-Québec	174 001	4,49	4	43 500
Total et moyenne	5 650 910	145,76	147	38 768

Comparativement au modèle par région administrative et au modèle canadien, le modèle néo-zélandais est celui qui permet d'obtenir la carte électorale la plus égalitaire. Ce résultat serait atteint grâce à l'augmentation importante du nombre de circonscriptions. Le tableau 22 compare la répartition des nouvelles circonscriptions avec la carte actuelle et la carte proposée. De plus, il présente le nombre de circonscriptions que pourrait compter le Québec en 2015 et 2025.

36. On devrait obtenir un total de 146 circonscriptions selon le quotient électoral de Chaudière-Appalaches. Or, après la répartition des circonscriptions par région administrative, ce total passe à 147 en vertu de la méthode d'arrondissement, qui confère une circonscription supplémentaire lorsque les décimales excèdent 0,50.

Tableau 22 : Comparaison du nombre de circonscriptions par région administrative selon l'adaptation du modèle néo-zélandais

Région administrative	Carte actuelle (2001)	Carte proposée (2009)	Modèle de la Nouvelle-Zélande 2009	Modèle de la Nouvelle-Zélande projection 2015	Modèle de la Nouvelle-Zélande projection 2025
Bas-Saint-Laurent–Gaspésie–Îles-Mad.	8	6	6	6	6
Saguenay–Lac-Saint-Jean	5	5	6	5	5
Capitale-Nationale	11	11	14	14	14
Mauricie	5	5	5	5	5
Estrie	5	5	6	6	6
Montréal	28	28	33	34	36
Outaouais	5	5	6	7	7
Abitibi-Témiscamingue	3	3	3	3	3
Côte-Nord	2	2	2	2	2
Nord-du-Québec	1	1	1	1	1
Chaudière-Appalaches	8	7	8	8	8
Laval	5	6	7	7	8
Lanaudière	6	7	9	9	9
Laurentides	8	8	10	11	12
Montérégie	21	22	27	27	29
Centre-du-Québec	4	4	4	5	5
Total	125	125	147	150	156

Selon le modèle néo-zélandais, le nombre de circonscriptions serait maintenu dans la région de Chaudière-Appalaches. Par contre, il ne permettrait pas de maintenir le nombre de circonscriptions au Bas-Saint-Laurent et en Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Ces régions verraient leur nombre de circonscriptions passer de huit à six, comme dans la présente proposition de carte électorale. De plus, ces régions verraient leur poids politique diminuer de façon relative, car elles compteraient 6 circonscriptions sur 147, plutôt que 6 circonscriptions sur 125. Pour maintenir le nombre de circonscriptions au Bas-Saint-Laurent et en Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, il faudrait faire de ces régions la référence provinciale. Dans un tel scénario, il y aurait plus de 190 circonscriptions au Québec.

La Nouvelle-Zélande a trouvé un modèle qui convient à son mode de scrutin et à sa situation géographique et démographique. Son adaptation à la situation du Québec pourrait donner des résultats très différents selon la région utilisée comme référence. Plus la région de référence contiendrait un déficit d'électeurs par rapport à son nombre actuel de circonscriptions, plus le nombre de circonscriptions augmenterait. Par ailleurs, ce modèle aurait l'avantage d'éviter de trop grandes inégalités de représentation.

LE VOTE FRACTIONNAIRE

À l'occasion des auditions publiques, plusieurs citoyens ont signifié qu'ils auraient préféré que la proposition de carte électorale de la Commission ne tienne compte que des communautés naturelles sans considérer l'égalité relative du vote des électeurs. Quelques citoyens ont même proposé de rééquilibrer le poids du vote directement en chambre à l'Assemblée nationale.

Présentement, la démocratie québécoise est basée sur le fait que le gouvernement est constitué par le parti politique ayant fait élire le plus de députés. C'est pour respecter ce principe que les circonscriptions doivent avoir sensiblement le même nombre d'électeurs, car, une fois que la carte électorale est établie, chaque député dispose d'un vote égal à l'Assemblée

nationale. Le vote fractionnaire repose sur un principe différent, c'est-à-dire que le vote du député à l'Assemblée nationale vaut le poids démographique de la circonscription qu'il représente. Le modèle du vote fractionnaire permet d'établir des circonscriptions en utilisant les communautés naturelles comme critère prépondérant sans tenir compte du critère numérique puisqu'une égalité absolue du vote à l'Assemblée nationale est garantie grâce à ce nouveau système.

Concrètement, le quotient électoral actuel (45 207 électeurs) a une valeur de « un point électoral » et le poids de chaque circonscription équivaut à son rapport à la moyenne provinciale. Ainsi, une circonscription ayant 36 166 électeurs vaudrait 0,80 point alors qu'une circonscription comptant 54 248 électeurs donnerait 1,20 point. La formule servant à calculer les « points électoraux » d'une circonscription est la suivante :

Nombre d'électeurs / Quotient électoral = Point électoral

Le tableau 23 illustre le nombre de points électoraux qu'auraient quelques circonscriptions du Québec, selon le nombre d'électeurs au 30 novembre 2007.

Tableau 23 : Calcul des points électoraux pour certaines circonscriptions

Circonscription actuelle (2001)	Électeurs 30 novembre 2007	Quotient électoral	Point électoral
Îles-de-la-Madeleine	10 600	45 207	0,23
Ungava	23 819		0,53
Gaspé	27 569		0,61
Bonaventure	28 908		0,64
Montmagny-L'Islet	32 057		0,71
René-Lévesque	34 341		0,76
Kamouraska-Témiscouata	34 426		0,76
Duplessis	36 665		0,81
Jean-Talon	40 159		0,89
Gouin	43 057		0,95
Johnson	43 485		0,96
Saint-François	45 151		1,00
Chicoutimi	46 114		1,02
Jean-Lesage	48 145		1,06
Maskinongé	49 539		1,10
Papineau	54 695		1,21
Drummond	56 939		1,26
Fabre	58 591		1,30
Chambly	59 947		1,33
Masson	60 762		1,34
Total des circonscriptions	5 650 910	45 207	125,00

Dans ce modèle, le vote d'un député à l'Assemblée nationale équivaut au poids démographique de sa circonscription. Ainsi, pour adopter une loi, il faudrait la majorité des points électoraux et non plus la majorité des votes des députés. Lors d'élections générales, le parti politique qui

forme le gouvernement ne serait plus le parti ayant remporté le plus de circonscriptions, mais le parti ayant remporté le plus de points électoraux.

Un tel système remet cependant en question les ressources offertes aux députés pour réaliser leur travail de circonscription. En effet, une carte électorale déséquilibrée fait en sorte que certains députés pourraient représenter trois à quatre fois plus d'électeurs que d'autres députés.

Finalement, le vote fractionnaire maintiendrait la même délimitation des circonscriptions du Québec. Les révisions n'auraient plus besoin d'être aussi fréquentes. Elles ne serviraient plus qu'à mieux refléter les nouvelles réalités du Québec, par exemple, ajuster les limites de circonscriptions aux limites de municipalités et d'arrondissements en cas de modification ou les faire correspondre à de nouvelles communautés d'intérêts.

Le vote fractionnaire apporterait donc une carte électorale plutôt stable, une égalité parfaite, mais surtout un changement majeur de système électoral et parlementaire québécois. Dans un tel système, il faut noter que les députés ne sont plus égaux entre eux, car leur poids à l'Assemblée nationale varie selon le nombre d'électeurs dans leur circonscription. Pour former le gouvernement, comme pour voter une loi, le vote d'un député serait directement proportionnel au poids démographique de sa circonscription.

LA PONDÉRATION DU NOMBRE D'ÉLECTEURS EN FONCTION DE LA SUPERFICIE

Afin de mieux tenir compte de la superficie du territoire, quelques intervenants ont suggéré de modifier la Loi pour y ajouter un facteur de pondération qui tiendrait compte de la superficie terrestre d'une circonscription. S'inspirant de propositions qui ont été formulées au cours des auditions publiques, la Commission a étudié un modèle qui prévoit une pondération du nombre d'électeurs en fonction de la superficie.

Le principe général est le suivant : il faut ajouter un « électeur virtuel » par kilomètre carré de territoire terrestre. Une limite de 20 000 électeurs virtuels est appliquée au modèle pour éviter de donner un poids démesuré au territoire. Dans ses recherches, la Commission a constaté que la Norvège utilise un modèle similaire de pondération du nombre d'électeurs en fonction de la superficie³⁷.

Le fonctionnement de ce système va comme suit : par exemple, une circonscription ayant 40 000 électeurs et un territoire terrestre de 2 000 km² verrait son nombre d'électeurs bonifié de 2 000 électeurs virtuels pour un total de 42 000 électeurs.

Concrètement, en modifiant la Loi selon ce principe, il faudrait ajouter environ 371 250 électeurs virtuels³⁸ aux 5 650 910 électeurs que compte le Québec. Il y aurait donc 6 % d'électeurs

37. La Norvège ajoute 1,8 électeur virtuel par kilomètre carré. Ce pays occupe un territoire d'environ 324 220 km² et compte 4 821 600 habitants, alors que le Québec a un territoire de plus de 1 500 000 km² et une population de 7 546 131 habitants : Ministry of local government and regional development, The Main Features of the Norwegian Electoral System. 2008, [www.regjeringen.no/en/dep/krd/Subjects/Elections.html?id=1378], page consultée le 5 août 2008. Statistique Canada, Recensement de 2006. [www.statcan.ca].

38. La superficie terrestre a été retenue, car c'est la référence utilisée par la majorité des intervenants. La superficie à desservir aurait également pu être utilisée, et ce, pour mieux correspondre à la réalité du territoire habité (voir la section 7.1)

virtuels et 94 % d'électeurs réels. Ainsi, on dénombrerait 6 022 160 électeurs au total, portant le quotient électoral à 48 177 électeurs. En conservant un écart à la moyenne du nombre d'électeurs par circonscription à ± 25 %, les seuils minimal et maximal s'établiraient à 36 133 et à 60 222 électeurs respectivement.

Le tableau 24 illustre les résultats de ce modèle. Il présente les circonscriptions qui seraient en situation d'exception ou près de l'être.

Tableau 24 : Circonscriptions en situation d'exception ou en situation critique selon le système de pondération du nombre d'électeurs en fonction de la superficie

Circonscription actuelle (2001)	Électeurs virtuels (km ²)	Électeurs 30 nov. 2007	Électeurs totaux	Écart à la moyenne
Îles-de-la-Madeleine	227	10 600	10 827	-77,5
Gaspé	6 902	27 569	34 471	-28,4
Frontenac	1 751	33 285	35 036	-27,3
Montmagny-L'Islet	3 687	32 057	35 744	-25,8
Rivière-du-Loup	2 433	33 843	36 276	-24,7
Matane	8 410	27 904	36 314	-24,6
Nicolet-Yamaska	2 177	34 498	36 675	-23,9
Saint-Maurice	653	36 432	37 085	-23,0
Bonaventure	8 184	28 908	37 092	-23,0
Lotbinière	3 346	33 980	37 326	-22,5
Matapédia	7 715	29 773	37 488	-22,2
Bellechasse	3 067	34 542	37 609	-21,9
Trois-Rivières	81	37 747	37 828	-21,5
Prévost	128	57 896	58 024	20,4
Fabre	48	58 591	58 639	21,7
Papineau	4 122	54 695	58 817	22,1
Chauveau	6 811	52 407	59 218	22,9
Chambly	255	59 947	60 202	25,0
Pontiac	14 696	45 982	60 678	25,9
Masson	186	60 762	60 948	26,5
Lac-Saint-Jean	19 926	41 505	61 431	27,5
Rouyn-Noranda-Témiscamingue	20 000	42 634	62 634	30,0
Labelle	17 969	45 363	63 332	31,5
Gatineau	14 656	48 858	63 514	31,8
Berthier	10 321	53 778	64 099	33,0
Roberval	20 000	44 827	64 827	34,6
Total	371 250	5 650 910	6 022 160	
Quotient électoral			48 177	
Seuil minimal			36 133	
Seuil maximal			60 222	

Ce tableau montre qu'il y aurait tout de même 13 circonscriptions en situation d'exception et 13 près de l'être pour un total de 26 circonscriptions selon le présent modèle. Ainsi, avec un tel nombre, la redélimitation de la carte électorale du Québec nécessiterait probablement des changements aussi importants qu'à l'heure actuelle.

Entre autres, les régions de la Gaspésie et de Chaudière-Appalaches perdraient tout de même une circonscription. Effectivement, la superficie de la Gaspésie n'est pas assez grande pour contrebalancer son manque d'électeurs. Pour sa part, la superficie de Chaudière-Appalaches est en deçà de la moyenne québécoise qui est dominée par les grands espaces des circonscriptions septentrionales du Québec.

De même, selon ce modèle, d'autres transferts de circonscriptions seraient à prévoir. Sans présenter aucune circonscription en situation d'exception ou critique, la majorité des circonscriptions de l'Île-de-Montréal affichent actuellement des écarts négatifs. Cette région perdrait en fait deux circonscriptions au profit du Saguenay–Lac-Saint-Jean et de l'Outaouais. Les transferts actuels en faveur de Laval et de Laurentides-Lanaudière seraient maintenus, alors que la Montérégie n'aurait plus besoin d'une circonscription supplémentaire.

En contrepartie, les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, du Nord-du-Québec, du Bas-Saint-Laurent et de la Côte-Nord obtiendraient le même nombre de circonscriptions par rapport à la carte électorale établie en 2001.

Le tableau suivant présente une synthèse des transferts de circonscriptions effectués entre les régions électorales dans le cadre d'une pondération du nombre d'électeurs selon la superficie du territoire.

Tableau 25 : Comparaison du nombre de circonscriptions par région électorale selon le modèle de pondération du nombre d'électeurs en fonction de la superficie

Région électorale	Carte actuelle (2001)	Carte proposée (2009)	Carte selon le modèle de pondération du territoire
Abitibi-Témiscamingue–Nord-du-Québec	4	4	4
Bas-Saint-Laurent	3	2	3
Capitale-Nationale	11	11	11
Chaudière-Appalaches	8	7	7
Côte-Nord	2	2	2
Estrie–Centre-du-Québec	9	9	9
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	5	4	4
Laurentides-Lanaudière	14	15	15
Laval	5	6	6
Mauricie	5	5	5
Montérégie	21	22	21
Montréal	28	28	26
Outaouais	5	5	6
Saguenay–Lac-Saint-Jean	5	5	6
Total	125	125	125

La pondération du nombre d'électeurs par la superficie terrestre ne garantit donc pas le maintien des circonscriptions pour les régions de la Gaspésie et de Chaudière-Appalaches. De plus, cette méthode risquerait d'apporter des changements relativement importants pour certaines régions du Québec.

Ainsi, le présent modèle, qui prend en considération la dimension territoriale québécoise, donne en général une meilleure représentation aux régions éloignées du Québec. Par contre, plus la pondération des électeurs en fonction de la superficie est importante, plus on s'éloigne du principe de l'égalité du vote des électeurs.

EN RÉSUMÉ

Les propositions étudiées dans ce chapitre ont presque toutes été suggérées par des citoyens à l'occasion des auditions publiques tenues par la Commission de la représentation électorale. Plusieurs autres propositions auraient pu également faire l'objet d'une analyse. La Commission a choisi d'en retenir dix qui se démarquent par leur originalité ou par le fait qu'elles ont été mentionnées à plusieurs reprises lors du processus de consultation publique. Ces analyses n'ont pas été faites au regard du cadre constitutionnel canadien. Il faut cependant se rappeler qu'un changement à la Loi électorale doit respecter ce cadre, notamment en ce qui concerne le respect de l'égalité du vote des électeurs.

La plupart des propositions étudiées montrent une constante : elles ne permettent pas nécessairement de maintenir les circonscriptions électorales que la Commission propose de retirer de certaines régions. Pour préserver celles-ci, il faudrait non seulement modifier la Loi, mais également accepter une hausse, parfois substantielle, du nombre de circonscriptions. En outre, sans une telle hausse, les inégalités actuelles de représentation au Québec demeureraient tout aussi importantes.

À titre d'exemple, rappelons que selon le modèle canadien adapté au Québec, il faudrait 132 circonscriptions pour maintenir les circonscriptions dans les régions surreprésentées. Toutefois, ce modèle crée des inégalités de représentation importantes. Pour les réduire, il faudrait opter pour un modèle comme celui de la Nouvelle-Zélande adapté au Québec. Le nombre de circonscriptions au Québec devrait alors y être porté à 147.

Quelle que soit la proposition étudiée, les ajouts de circonscriptions au Québec ont pour effet d'augmenter le nombre de circonscriptions dans les régions où le nombre d'électeurs est élevé et qui affichent une croissance de leur population. Or, en maintenant le nombre de circonscriptions dans les régions en décroissance relative et en l'augmentant dans les régions en croissance, le poids politique des régions rurales du Québec diminue nécessairement.



*Commission de la représentation
électorale du Québec*

**DOCUMENT D'ACCOMPAGNEMENT À LA PRÉSENTATION DE LA
COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE À LA
COMMISSION DES INSTITUTIONS**

LE 9 MARS 2010

Tableau 1 : Calcul d'attribution des sièges par région administrative

Région administrative	Électeurs 30 novembre 2009	Poids démographique (art.17)	Nombre préliminaire de circonscriptions (art.17 al.3)	Ajustement (art.15)	Nombre final (art.17.1)	Quotient électoral régional (art.17.4)
Gaspésie*	66 660	1,43	1	2	3	22 220
Bas-Saint-Laurent	158 578	3,40	3	1	4	39 645
Saguenay-Lac-Saint-Jean	215 967	4,64	5		5	43 193
Capitale-Nationale	536 706	11,52	12		12	44 726
Mauricie	209 097	4,49	4	1	5	41 819
Estrie	232 736	5,00	5		5	46 547
Montréal	1 267 940	27,22	27	1	28	45 284
Outaouais	257 607	5,53	6		6	42 935
Abitibi-Témiscamingue	110 097	2,36	2	1	3	36 699
Côte-Nord	71 394	1,53	2		2	35 697
Chaudière-Appalaches	315 451	6,77	7	1	8	39 431
Laval	281 623	6,05	6		6	46 937
Lanaudière	347 305	7,46	7		7	49 615
Laurentides	410 442	8,81	9		9	45 605
Montréal	1 069 788	22,97	23		23	46 513
Centre-du-Québec	178 092	3,82	4		4	44 523
Total	5 729 483	123	123	7	130	
Circonscriptions prévues dans le projet de loi**					(art.16)	
Îles-de-la-Madeleine	10 756				1	
Nunavik	5 985				1	
Ungava	18 977				1	
Total provincial	5 765 201				133	

* La circonscription des Îles-de-la-Madeleine est exclue de la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine dans le projet de loi n° 78.

** Tel que le prévoit l'article 17 du projet de loi n° 78, la population électorale des Îles-de-la-Madeleine, du Nunavik et d'Ungava a été soustraite de la population électorale totale du Québec.

Tableau 2 : Augmentation du nombre de députés en 2010, 2015 et 2020

Région administrative	2010	2015	2020
Bas-Saint-Laurent	4	4	4
Saguenay-Lac-Saint-Jean	5	5	5
Capitale-Nationale	12	12	12
Mauricie	5	5	5
Estrie	5	5	5
Montréal	28	28	28
Outaouais	6	6	6
Abitibi-Témiscamingue	3	3	3
Côte-Nord	2	2	2
Gaspésie*	3	3	3
Chaudière-Appalaches	8	8	8
Laval	6	6	6
Lanaudière	8	8	9
Laurentides	9	9	10
Montréal	23	24	24
Centre-du-Québec	4	4	4
Circonscriptions prévues dans le projet de loi			
Îles-de-la-Madeleine	1	1	1
Ungava	1	1	1
Nunavik	1	1	1
Nombre total de circonscriptions	134	135	137

* La circonscription des Îles-de-la-Madeleine est exclue de la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine dans le projet de loi n° 78.

Tableau 3 : Le nombre d'électeurs minimal (-25 %) et maximal (+25 %) permis par région administrative et l'écart correspondant par rapport à la moyenne provinciale

Région administrative	Quotient électoral régional	Nombre d'électeurs permis selon la moyenne régionale		Ecart à la moyenne provinciale*	
		minimum	maximum		
Gaspésie**	22 220	16 665	27 775	-61,6 %	-35,9 %
Bas-Saint-Laurent	39 645	29 733	49 556	-31,4 %	+14,3 %
Saguenay-Lac-Saint-Jean	43 193	32 395	53 992	-25,3 %	+24,6 %
Capitale-Nationale	44 726	33 544	55 907	-22,6 %	+29,0 %
Mauricie	41 819	31 365	52 274	-27,6 %	+20,6 %
Estrie	46 547	34 910	58 184	-19,5 %	+34,2 %
Montréal	45 284	33 963	56 604	-21,6 %	+30,6 %
Outaouais	42 935	32 201	53 668	-25,7 %	+23,8 %
Abitibi-Témiscamingue	36 699	27 524	45 874	-36,5 %	+5,8 %
Côte-Nord	35 697	26 773	44 621	-38,2 %	+2,9 %
Chaudière-Appalaches	39 431	29 574	49 289	-31,8 %	+13,7 %
Laval	46 937	35 203	58 671	-18,8 %	+35,4 %
Lanaudière	43 413	32 560	54 266	-24,9 %	+25,2 %
Laurentides	45 605	34 204	57 006	-21,1 %	+31,5 %
Montréal	46 513	34 884	58 141	-19,5 %	+34,1 %
Centre-du-Québec	44 523	33 392	55 654	-23,0 %	+28,4 %
Total	5 765 201				
Moyenne provinciale	43 347				

* L'écart à la moyenne est calculé par rapport à la moyenne provinciale et en fonction du nombre total de circonscriptions (133).

** La circonscription des Îles-de-la-Madeleine est exclue de la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine dans le projet de loi n° 78

Tableau 4 : Comparatif de la proportion de sièges des régions administratives

Région administrative	Proportion des sièges				Taux de variation	Proportion des sièges
	1	2	3	4	5	6
	Population	Carte électorale	Proposition	Projet de	Projet de	Projet de
	électorale 30-nov-09	actuelle (2001) 125 circ.	révisée de la CRE 125 circ.	loi 78 133 circ.	loi 78 vs CRE	loi 78 2020 137 circ.
Bas-Saint-Laurent	2,8 %	3,7 %	2,7 %	3,0 %	-12,5 %	2,9 %
Saguenay-Lac-Saint-Jean	3,7 %	4,0 %	4,0 %	3,8 %	-6,0 %	3,6 %
Capitale-Nationale	9,3 %	8,8 %	8,8 %	9,0 %	+1,5 %	8,8 %
Mauricie	3,6 %	4,0 %	4,0 %	3,8 %	-6,0 %	3,6 %
Estrie	4,0 %	4,1 %	4,0 %	3,8 %	-5,4 %	3,6 %
Montréal	22,0 %	22,4 %	22,4 %	21,1 %	-6,0 %	20,4 %
Outaouais	4,5 %	4,0 %	4,0 %	4,5 %	+12,5 %	4,4 %
Abitibi-Témiscamingue	1,9 %	2,4 %	2,4 %	2,3 %	-6,0 %	2,2 %
Côte-Nord	1,2 %	1,6 %	1,6 %	1,5 %	-6,0 %	1,5 %
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	1,3 %	2,7 %	2,4 %	3,0 %	+25,3 %	2,9 %
Chaudière-Appalaches	5,5 %	6,1 %	5,4 %	6,0 %	+12,2 %	5,8 %
Laval	4,9 %	4,0 %	4,8 %	4,5 %	-6,0 %	4,4 %
Lanaudière	6,0 %	4,8 %	5,4 %	5,3 %	-1,7 %	6,6 %
Laurentides	7,1 %	6,4 %	6,6 %	6,8 %	+1,8 %	7,3 %
Montréal	18,6 %	17,1 %	17,9 %	17,3 %	-3,3 %	17,5 %
Centre-du-Québec	3,1 %	3,2 %	2,9 %	3,0 %	+3,6 %	2,9 %
Nord-du-Québec	0,4 %	0,8 %	0,8 %	1,5 %	+88,0 %	1,5 %
	100 %	100 %	100 %	100 %		100 %

Tableau 5 : Comparaison de caractéristiques géographiques entre des circonscriptions électorales

Circonscription (2001)	1 Superficie		2 Distance	3 Éloignement de l'ANQ	4 Pôle urbain	5 Nombre de municipalités
	(terrestre en km ²)	(à desservir en km ²)	(km)	(km)	(nombre d'électeurs) 30 nov. 2009	
Ungava	804 630	10 084	1 489	513	5 574	28
Duplessis	204 169	24 219	836	632	19 291	26
René-Lévesque	49 483	4 946	292	404	17 235	18
Dubuc	42 676	4 767	145	216	23 398	13
Roberval	38 963	5 580	145	257	11 494	21
Laviolette	34 145	7 196	517	137	14 191	14
Abitibi-Est	30 025	6 225	172	782	24 000	10
Rouyn-Noranda-Témiscamingue	23 192	11 364	220	865	30 540	25
Lac-Saint-Jean	19 926	2 275	83	227	23 922	16
Labelle	17 969	8 713	151	378	10 744	27
Pontiac	14 696	4 797	216	449	33 423	20
Gatineau	14 656	5 004	286	430	18 112	23
Berthier	10 321	4 186	201	226	9 691	26
Abitibi-Ouest	10 245	9 145	188	830	9 635	38
Matane	8 410	4 260	213	409	11 874	19
Bonaventure	8 184	3 690	216	604	3 322	27
Matapédia	7 715	3 259	114	350	5 028	34
Charlevoix	7 247	3 429	173	140	7 159	19
Gaspé	6 902	2 946	193	741	12 102	9
Kamouraska-Témiscouata	6 149	6 149	164	167	3 492	37
Mégantic-Compton	5 319	5 319	141	184	4 733	38
Papineau	4 122	4 070	103	383	27 341	28
Montmagny-L'Islet	3 687	3 687	112	81	9 347	26
Lotbinière	3 347	3 347	105	48	3 819	37
Bellechasse	3 067	3 067	109	70	3 482	29
Richmond	2 875	2 875	101	154	5 470	31
Brome-Missisquoi	2 523	2 523	85	242	9 445	32
Rivière-du-Loup	2 433	2 433	93	204	15 402	25
Huntingdon	2 243	2 243	138	304	5 108	30
Îles-de-la-Madeleine	227	223	84	1 140	10 339	2