



**Le droit à une « représentation effective de l'électeur »
dans toutes les régions du Québec**

**Mémoire de la
Conférence régionale des élus de Montréal**

relativement au projet de loi n° 78 modifiant la Loi électorale du Québec

**présenté à la
Commission des institutions de l'Assemblée nationale**

19 FÉVRIER 2010

TABLE DES MATIÈRES

Présentation de la Conférence régionale des élus de Montréal	1
Objet du mémoire de la CRÉ de Montréal	3
Deux questions fondamentales	4
Principe de la représentation électorale effective	5
Nombre de circonscriptions pour assurer une représentation effective	8
Effets du projet de loi sur la population montréalaise	10
Indépendance du processus de délimitation des circonscriptions	11
RECOMMANDATIONS	12

Présentation de la Conférence régionale des élus de Montréal

La Conférence régionale des élus (CRÉ) de Montréal regroupe les leaders politiques et socioéconomiques du milieu; elle a pour mandats de favoriser le développement de l'île de Montréal par une approche concertée et d'agir comme interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional de son territoire.

Pour réaliser ses mandats, la CRÉ assume les responsabilités suivantes :

- assurer la concertation des partenaires de la région;
- produire un plan quinquennal de développement;
- gérer les fonds qui lui sont confiés pour fins de développement régional;
- conclure des ententes spécifiques et en assumer la gestion;
- émettre des avis au gouvernement sur le développement de la région;
- initier des projets de développement.

Instances

La CRÉ dispose de deux instances : le conseil d'administration et le comité exécutif; de plus, les membres socioéconomiques de son conseil d'administration forment le Forum des partenaires socioéconomiques de l'île de Montréal.

Le conseil d'administration est composé des personnes suivantes :

- Les maires et mairesses des municipalités de l'île de Montréal et les conseillers de ville de la Ville de Montréal (79 personnes);
- 39 personnes représentant les milieux socioéconomiques (1/3 du total) ;
- les 28 députés et députées représentant l'île de Montréal à l'Assemblée nationale participent au conseil d'administration sans droit de vote.

Le comité exécutif est composé de 18 membres:

- 10 personnes élues aux conseils municipaux de l'île;
- 5 personnes représentant les milieux socioéconomiques;
- 3 personnes représentant la députation de l'île de Montréal à l'Assemblée nationale participent au comité exécutif sans droit de vote.

Le **Forum des partenaires socioéconomiques** de l'île de Montréal regroupe les 39 personnes représentant les milieux socioéconomiques siégeant au Conseil d'administration. Elles proviennent des milieux des affaires, éducation, culture, développement social, santé, environnement, syndicats, acteurs du développement local et communautaire, sport, etc. ou représentent différents segments de la population.

Objet du mémoire de la CRÉ de Montréal

Le mémoire de la Conférence régionale des élus de Montréal porte exclusivement sur les sept premiers articles du projet de loi 78. Plus précisément, il s'intéresse aux effets, pris un à la fois ou combinés, des modifications suivantes :

- la nouvelle approche qui ferait des régions administratives la base servant à délimiter les frontières des circonscriptions électorales;
- l'abolition du nombre maximum de circonscriptions;
- le nombre minimal de sièges attribués à chaque région;
- le rôle confié à la Commission de la représentation électorale.

Deux questions fondamentales

D'entrée de jeu, la CRÉ de Montréal soumet à la Commission que le projet de loi 78 devrait être scindé et que les deux objets principaux du projet devraient être étudiés séparément. La représentation électorale et le financement des partis politiques sont deux éléments essentiels au bon fonctionnement de notre système démocratique. Ils méritent une étude approfondie qui ne peut se réaliser dans un seul exercice.

Nous ne disposons pas de toutes les données pertinentes pour bien comprendre les effets à court et à long terme du projet de loi sur la représentation électorale. Il faut rappeler que dans 12 des 17 régions administratives du Québec, les circonscriptions électorales provinciales ne s'inscrivent pas entièrement à l'intérieur des limites administratives régionales. Les données globales présentées par le Directeur général des élections du Québec ne correspondent pas au nouveau découpage régional proposé.

De plus, l'exercice entrepris par la Commission de la représentation électorale du Québec, qui a fait une tournée de consultation en 2008 sur la question du découpage de la carte et de la représentation électorale, n'est pas complété. Nous sommes toujours en attente des nouvelles propositions de la Commission à ce chapitre.

Or, il nous apparaît hautement pertinent que l'autorité à qui la Loi électorale a confié le mandat de confectionner la carte électorale, dans le respect des balises énoncées, et qui dispose d'une expertise et d'une autorité morale reconnues, au Québec comme à l'international, puisse rendre publiques ses conclusions et ses recommandations avant que l'Assemblée nationale ne s'engage dans un processus de modification susceptible de créer de l'instabilité dans notre système démocratique.

Recommandation 1 :

Que le projet de loi 78 soit scindé et que l'étude de la représentation électorale et du financement des partis politiques fasse l'objet d'une étude distincte.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Québec permette à la Commission de la représentation électorale du Québec de présenter ses nouvelles propositions quant à la délimitation des circonscriptions électorales, réalisée à la suite de la consultation publique qu'elle a menée en 2008 dans toutes les régions du Québec.

Principe de la représentation électorale effective

La CRÉ de Montréal entend et comprend les demandes provenant de plusieurs régions du Québec d'assurer à leur population une meilleure représentation électorale et plus particulièrement un meilleur accès aux députés qui les représentent.

En fait, nous serions entièrement d'accord avec un énoncé qui affirmerait que la Loi électorale du Québec doit « assurer à la population de toutes les régions du Québec la meilleure représentation électorale possible et favoriser un meilleur accès aux députés qui les représentent. »

En l'espèce, les modifications proposées dans le projet de loi 78, si elles permettaient d'atteindre le second objectif d'une meilleure accessibilité, ne préserveraient pas le principe de la représentation électorale effective.

Nous l'avons soutenu lors de notre passage devant la Commission de la représentation électorale du Québec en juin 2008 et nous le réitérons ici, la CRÉ de Montréal adhère au principe de la représentation effective de l'électeur, pierre d'assise de notre système démocratique et toute refonte de la carte électorale doit être examinée à la lumière des critères qui lui sont associés. Le droit à un vote d'égale valeur, que l'on soit citoyen d'une région ou d'une autre, ne peut être transigé. Les Montréalaises et Montréalais doivent avoir la garantie fondamentale que leur vote compte autant que celui d'un citoyen d'une autre région. Toute autre proposition serait profondément injuste pour nos concitoyennes et concitoyens et nous nous y opposons fermement.

Encore faut-il convenir du sens de l'expression « un vote de valeur égale ». Dans la lignée des jugements rendus par la Cour suprême du Canada, dont l'arrêt Carter¹, nous acquiesçons au principe qu'il ne s'agit pas de « représentation paritaire » ou strictement égalitaire, qui serait appliqué selon une mathématique rigoureuse et fermée :

« Le droit de vote garanti à l'article 3 de la *Charte* n'a pas pour objet l'égalité du pouvoir électorale comme telle, mais le droit à une « représentation effective ».

« La parité relative du pouvoir des électeurs est une condition primordiale de la représentation effective. Les dérogations à la parité électorale absolue peuvent toutefois se justifier pour des raisons d'impossibilité matérielle ou d'amélioration de la représentation réelle. »

Le concept de représentation effective prend en compte des facteurs relativisants tels que :

« la géographie, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires ».

¹ Cour suprême du Canada, arrêt Carter, 1991.

Un des juges de l'opinion majoritaire (juge Sopinka) précise que « l'ampleur et les motifs des écarts par rapport à la stricte égalité des électeurs ne [doivent pas être] de nature à priver les électeurs d'une représentation équitable et effective. »

Au Canada, le concept de représentation effective s'incarne dans des dispositifs où la moyenne nationale du nombre d'électeurs par circonscription est relativisée en permettant des écarts à la moyenne.

Ainsi, la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario, le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Canada ont choisi de fixer la marge « raisonnable » de la variation à la moyenne à $\pm 25\%$, afin de tenir compte de ce que l'on nomme au Québec « les communautés naturelles² » :

Art. 15. La circonscription représente une communauté naturelle établie en se fondant sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique, telles que la densité de la population, le taux relatif de croissance de la population, l'accessibilité, la superficie et la configuration de la région, les frontières naturelles du milieu ainsi que les territoires des municipalités locales.

D'autres provinces ont plutôt choisi d'établir les seuils de variation à $\pm 10\%$. C'est le cas pour le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve, qui ont estimé que cette marge était suffisante pour permettre l'expression des différences, eu égard à la géographie et à la sociodémographie de leur territoire.

Selon la Cour suprême, « L'idéal de la "société libre et démocratique" qui fonde la Charte » doit servir de guide quand il s'agit d'interpréter la portée du principe de représentation effective et de la notion d'équité qu'elle sous-tend.

En termes plus quotidiens, nous comprenons que notre idéal démocratique se traduit dans un dispositif qui aspire à ce que tous les électeurs du Québec aient un « poids-santé » de 100 (représentation paritaire), en admettant que des électeurs puissent avoir un poids-santé démocratique qui varie de 75 à 125, cela afin de prendre en compte les conditions particulières où ils vivent (représentation effective). Collectivement, nous considérons que cette variation est raisonnable. Plus encore, nous sommes disposés à admettre des « situations exceptionnelles » qui s'écartent de façon plus importante du poids-santé moyen, à la condition, toutefois que ces cas exceptionnels demeurent des exceptions, et non la règle.

Notre compréhension du projet de loi 78 est qu'il s'écarte de ce dispositif en proposant 15 poids-santé régionaux, plutôt qu'un poids-santé national.

Partout au Canada, la représentation effective de l'électeur est mesurée à l'échelle où se déroule l'élection de référence. Le projet de loi 78 propose plutôt

² Loi électorale du Québec.

que l'étalon de référence, le poids-santé, soit un étalon régional, cela dans le cadre d'une élection à l'échelle du Québec. La règle de la variation de $\pm 25\%$ s'appliquerait ainsi 15 fois, avec un poids-santé différent à chaque fois.

Il résulte de ce dispositif que les citoyens d'une région seraient relativement de même poids entre eux (avec des écarts acceptables de $\pm 25\%$), mais que, d'une région à l'autre, les écarts pourraient être beaucoup plus importants.

Ainsi, la plus petite circonscription d'une région pourrait compter 16 000 électeurs, alors que dans une autre région, une circonscription pourrait compter jusqu'à 64 000 électeurs. Le ratio entre électeurs de différentes régions pourrait donc atteindre 4 pour 1, ce qui s'éloigne nettement de la variation admise actuelle de $\pm 25\%$. Et encore, il n'est pas question ici de circonscriptions exceptionnelles, qui peuvent compter quelque 10 000 électeurs.

Il apparaît donc que l'idée sous-jacente au projet de loi d'éliminer la base de comparaison nationale et de l'éclater en 15 indicateurs régionaux, jumelée à l'imposition d'un minimum de circonscriptions attribuées à chacune des régions, conduit à des écarts irrecevables du point de vue de la représentation effective de l'électeur.

Toutefois, nous sommes en accord avec les trois circonscriptions d'exception proposées dans le projet de loi 78 et dont le caractère exceptionnel ne fait aucun doute; soit les Îles-de-la-Madeleine, la circonscription d'Ungava, entre la frontière nord de l'Abitibi-Témiscamingue et le sud du 55^e parallèle et la circonscription du Nunavik, couvrant le territoire québécois situé au nord du 55^e parallèle.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Québec maintienne la variation entre les circonscriptions de plus ou moins 25 % par rapport à la moyenne nationale, comme c'est le cas actuellement.

Nombre de circonscriptions pour assurer une représentation effective

Le projet de loi 78 propose d'enlever le plafond du nombre de circonscriptions actuellement fixé à 125. Selon les propos du ministre responsable, il y aurait, pour la prochaine élection, entre 128 et 132 circonscriptions si la loi était adoptée. Ce nombre étant appelé à aller en grandissant, suivant la démographie.

Depuis 1988, la Loi électorale fixe le nombre de circonscriptions total à 125. Le tableau suivant montre bien que l'augmentation du nombre moyen d'électeurs par circonscription suit, depuis plus de 60 ans, une tendance de fond vers une plus grande « densification » de la représentation électorale.

Évolution de la représentation électorale au Québec

Année	Nombre de circonscriptions	Nombre d'électeurs	Nombre d'électeurs par circonscription
1945	92	2 246 998	24 424
1954	93	2 393 360	25 735
1960	95	2 721 783	28 650
1965	108	3 478 578	32 209
1972	110	4 023 743	36 579
1980	122	4 410 880	36 155
1985	122	4 579 921	37 540
1988	125	4 670 690	37 366
2001	125	5 339 121	42 713
2008	125	5 650 910	45 207

Nous sommes d'avis que 125 circonscriptions est un nombre suffisant pour permettre aux députées et députés de bien jouer leur rôle de législateur et de porte-parole de leurs commettants, soit un peu plus de 45 000 électeurs. Cependant, du point de vue du rôle de soutien aux demandes des citoyennes et citoyens, nous rejoignons les demandes des régions pour dire que les besoins sont plus grands, même à Montréal.

Certaines circonscriptions sont beaucoup plus étendues que d'autres et leur titulaire moins facilement accessible. D'autres circonscriptions, malgré leur petite taille, regroupent une population présentant un niveau de complexité élevé qui requiert plus de services et de disponibilité. Nous pensons qu'il y a d'autres façons de compenser ces disparités que la voie du déséquilibre de la représentation.

Cela étant, si les règles devaient changer et accorder plus d'importance à l'accessibilité des élus plutôt qu'à la règle de la représentation effective (en supposant que cela soit juridiquement acceptable), les besoins de Montréal devraient aussi être pris en compte.

Lorsque l'on examine les ratios du nombre d'électeurs sur la population totale d'une circonscription, d'une région ou du Québec, on constate des écarts importants. Ainsi, pour l'ensemble du Québec, ce ratio s'établit à 73 %. À Montréal, ce ratio plafonne à 67 %. Dans certaines circonscriptions montréalaises, il dépasse à peine le 50 %. Pourquoi de tels écarts?

Il incombe principalement à la région de Montréal d'accueillir et d'intégrer les nouveaux arrivants issus de l'immigration internationale, un atout précieux, rappelons-le, pour l'économie de tout le Québec. Or, ces personnes, qui n'ont pas encore obtenu la citoyenneté canadienne, ne peuvent figurer sur une liste électorale. Avec raison, puisque la citoyenneté, au Québec comme au Canada et dans nombre de pays, est un des critères permettant d'exercer son droit de vote.

À Montréal, il y a quelque 120 000 citoyens dans ce cas³ qui répondent par ailleurs aux autres critères énoncés dans l'article 1 de la Loi électorale du Québec (âge, lieu du domicile, etc). Ces personnes ont aussi besoin des services livrés par leur député. Selon les normes « régionales » proposées, ce nombre équivaldrait à l'ajout de 3 circonscriptions à Montréal.

Ainsi, dans un contexte de changement de paradigme sur le rôle de la députation où l'accent est mis sur l'accessibilité des services, Montréal devrait voir son seuil minimum de circonscriptions être porté à 31, pour tenir compte des services rendus à une catégorie de personnes « invisibles » du point de vue de la représentation de l'électorat.

Recommandation 4

Que soit maintenu le nombre maximal de 125 élus siégeant à l'Assemblée nationale.

³ Nombre estimé à partir des données du Recensement 2006 de Statistique Canada, Numéro 97-557-XCB2006008 au catalogue, couplées avec les données de l'Institut de la statistique du Québec sur la répartition de la population dans la RMR par tranche d'âge.

Effets du projet de loi sur la population montréalaise

À première vue, le projet de loi 78 ne modifie pas la représentation démocratique de Montréal, maintenue à 28 circonscriptions. Toutefois, le projet de loi modifie le poids relatif du vote des Montréalaises et Montréalais. On ne connaît pas le nombre exact de circonscriptions qui résulteront du projet de loi 78 et des discussions entourant son adoption. Ce qui est certain, c'est que le nombre total de circonscriptions au Québec augmentera.

À 28 circonscriptions sur 125, le poids démocratique de Montréal (22,4 %) s'approche de son poids démographique (24,4 % selon les données 2008⁴). Mais, à 28 sur 132 (21 %), il s'en écarte de façon significative.

Montréal doit peser son juste poids pour bien assumer son rôle de métropole dynamique et profitable pour l'ensemble du Québec.

Si toutefois le gouvernement devait aller de l'avant en adoptant le projet de loi 78 tel qu'il est présenté, les besoins de la population montréalaise devraient être pris en compte dans la détermination du minimum par région, notamment sa responsabilité d'accueillir et d'intégrer les nouveaux arrivants, en ajoutant le nombre de circonscriptions requis pour répondre aux besoins de ses citoyens.

À cet effet, plusieurs provinces canadiennes, par exemple Terre-Neuve, l'Alberta et le Manitoba, déterminent la composition des circonscriptions de leur territoire non pas en se basant sur le nombre d'électrices et d'électeurs, mais sur la population totale. Ainsi, bien que le droit de vote soit encadré, l'ensemble de la population est représenté par le député.

Recommandation 5

Que le poids relatif du vote des Montréalaises et Montréalais au sein de l'Assemblée nationale soit maintenu le plus près possible de son poids démographique.

⁴ Institut de la statistique du Québec, Estimation de la population des régions administratives, données révisées, 4 février 2010.

Indépendance du processus de délimitation des circonscriptions

Par les propositions qu'il met de l'avant dans les articles 1 à 7, le projet de loi 78 réduit le rôle du Directeur général des élections du Québec et de la Commission de la représentation électorale du Québec, l'Assemblée nationale devenant maître d'œuvre du premier découpage régional, sur la base des régions administratives, et de la détermination du minimum de circonscriptions attribuées à une région.

À ce chapitre, il faut rappeler que le nombre de régions administratives ainsi que leurs délimitations font l'objet d'une adoption par décret. De plus, le nombre minimum de circonscriptions, adopté par l'Assemblée nationale, n'est pas soumis à une consultation publique. Enfin, le projet de loi 78 ne prévoit aucun critère qui viendrait appuyer l'exercice législatif.

Avec le temps, la mise à jour de la carte électorale est devenue un exercice mature qui échappe à l'arbitraire. Sous la responsabilité du Directeur général des élections du Québec, l'exercice de délimitation des circonscriptions est orienté vers une recherche d'équilibre entre le facteur de représentativité et les besoins des citoyens en termes d'accessibilité à leurs élus.

Nous croyons qu'il est souhaitable qu'il continue d'en être ainsi et que toutes les étapes du processus de délimitation de la carte électorale soient sous la responsabilité du Directeur général des élections du Québec, incluant les règles de consultation actuelles.

Recommandation 6

Que soit maintenu le rôle du Directeur général des élections du Québec et de la Commission de la représentation électorale du Québec dans le processus de délimitation des circonscriptions électorales.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Que le projet de loi 78 soit scindé et que l'étude de la représentation électorale et du financement des partis politiques fasse l'objet d'une étude distincte.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Québec permette à la Commission de la représentation électorale du Québec de présenter ses nouvelles propositions quant à la délimitation des circonscriptions électorales, réalisée à la suite de la consultation publique qu'elle a menée en 2008 dans toutes les régions du Québec.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Québec maintienne la variation entre les circonscriptions de plus ou moins 25% par rapport à la moyenne nationale, comme c'est le cas actuellement.

Recommandation 4

Que soit maintenu le nombre maximal de 125 élus siégeant à l'Assemblée nationale.

Recommandation 5

Que le poids relatif du vote des Montréalaises et Montréalais au sein de l'Assemblée nationale soit maintenu le plus près possible de son poids démographique.

Recommandation 6

Que soit maintenu le rôle du Directeur général des élections du Québec et de la Commission de la représentation électorale du Québec dans le processus de délimitation des circonscriptions électorales.