



« UN POIDS ÉGAL POUR CHAQUE VOTE »

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

**présenté à la
Commission de la représentation électorale du Québec**

**dans le cadre de sa consultation sur les nouvelles délimitations
de la carte électorale du Québec**

12 JUIN 2008

TABLE DES MATIÈRES

1.	PRÉSENTATION DE LA CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE MONTRÉAL	
1.1	Mandat	1
1.2	Responsabilités	1
1.3	Instances	1
2.	RAPPEL DES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE DU QUÉBEC	3
3.	LE PRINCIPE FONDAMENTAL DE LA REPRÉSENTATION EFFECTIVE DES ÉLECTEURS	4
3.1	L'égalité relative, les disparités et les communautés naturelles	5
3.2	Les cas d'exception	6
3.3	Le découpage de l'île de Montréal	7
4.	NOMBRE DE CIRCONSCRIPTIONS POUR ASSURER UNE REPRÉSENTATION EFFECTIVE	7
	CONCLUSION	10

1. Présentation de la Conférence régionale des élus de Montréal

1.1 Mandat

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 le biais de la concertation et d'agir comme interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional de son territoire.

La mission de la CRÉ s'articule autour de trois axes :

- Partenaire d'influence où les élus et les leaders socioéconomiques de la région se mobilisent et agissent solidairement pour développer l'île de Montréal.
- Carrefour qui met en réseau les leaders montréalais dans le but de faire valoir les intérêts et les spécificités de la région.
- Acteur visionnaire, vigilant et proactif qui suscite des réflexions et des actions concrètes en réponse aux défis régionaux, aux besoins et aux attentes des citoyennes et citoyens.

1.2 Responsabilités

Pour réaliser ces 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.

1.3 Instances

La CRÉ dispose de deux instances décisionnelles : le conseil d'administration et le comité exécutif; et d'une instance regroupant les membres socioéconomiques de son conseil d'administration : 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) ;
- 28 députés et députées représentant l'île de Montréal à l'Assemblée nationale (participent 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 le gouvernement (sans droit de vote).

Par ailleurs, les **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.

2. Rappel des modifications proposées par la Commission de la représentation électorale du Québec

- Le nombre de circonscriptions demeure à 125, pour une moyenne de 45 207 électeurs par circonscription.
- La règle de la moyenne des électeurs $\pm 25\%$ s'applique à toutes les circonscriptions sauf deux, pour des écarts potentiels variant de 33 905 à 56 509.
- Ces deux exceptions sont les circonscriptions Îles-de-la-Madeleine et Ungava.
- Les limites de 86 circonscriptions sont touchées.

Nombre de circonscriptions électorales et nombre moyen d'électeurs par circonscription dans chacune des régions du Québec

	<i>Avant</i>	<i>Après</i>	<i>Nombre moyen d'électeurs par circonscription</i>
Abitibi – Témiscamingue – Nord-du-Québec ¹	4	4	33 054 ¹
Bas-Saint-Laurent	3	2	46 334
Capitale-Nationale	11	11	47 626
Chaudière-Appalaches	8	7	47 037
Côte-Nord	2	2	36 563
Estrie – Centre-du-Québec	9	9	46 843
Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine ²	5	4	31 186 ²
Île-de-Montréal	28	28	45 194
Laurentides– Lanaudière	14	15	48 447
Laval	5	6	45 479
Mauricie	5	5	41 346
Montérégie	21	22	46 261
Outaouais	5	5	50 145
Saguenay – Lac-Saint-Jean	5	5	42 640
	125	125	45 207

¹ Pour une moyenne régionale de 40 075 électeurs par circonscription, en excluant Ungava.

² Pour une moyenne régionale de 38 048 électeurs par circonscription, en excluant Îles-de-la-Madeleine.

-
- Trois circonscriptions disparaissent (en Gaspésie, dans le Bas-Saint-Laurent et dans Chaudière-Appalaches).
 - Trois sont créées (à Laval, dans Laurentides-Lanaudière et en Montérégie).

Rappel des modifications proposées pour Montréal

- Le nombre de circonscriptions sur l'île de Montréal reste inchangé à 28.
- Cette stabilité est due au fait que le nombre de circonscriptions correspond exactement à son poids démographique (moyenne de 45 194 électeurs par circonscription contre 45 207 pour l'ensemble du Québec).
- Les changements proposés visent à faire coïncider davantage les limites des circonscriptions à celles des municipalités et des arrondissements situés sur l'île.

3. Le principe fondamental de la représentation effective des électeurs

Le projet de délimitation de la carte électorale s'appuie sur la notion de représentation effective de l'électeur, élaborée et précisée par la Cour suprême du Canada dans un jugement datant de 1991. Avant toute autre considération, il nous apparaît pertinent d'en rappeler les balises :

- L'article 3 de la Charte canadienne garantit la « représentation effective de l'électeur ».
- La parité relative des votes est une condition prédominante de la représentation effective. Cependant, des considérations d'ordre sociologique peuvent être prises en compte pour assurer l'équité.
- Cela étant, l'affaiblissement (ou dilution) du vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre ne doit pas être toléré.
- Dans le différend concernant la répartition des votes entre les comtés urbains et ruraux de la Saskatchewan, la Cour suprême (1991) indique que la répartition des votes entre ces deux types de région doit suivre la distribution des populations.
- La loi électorale du Québec, y compris l'exercice de délimitation des circonscriptions, est soumise aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés, et notamment à l'article 3.
- Toujours selon le jugement de 1991, une délimitation électorale qui ne respecterait pas ces principes serait en violation de l'article 3.

Ces notions sont aujourd'hui intégrées dans la Loi électorale du Québec, notamment aux articles 14 et 15 :

Art.14. Le Québec est divisé en circonscriptions électorales délimitées de manière à assurer le respect du principe de la représentation effective des électeurs. 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.

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.

Dans son exercice de révision en profondeur de la carte électorale, la Commission propose un changement dans la continuité. Continuité des règles qui sont les nôtres, qui font la force de notre démocratie; mais changement dans les applications qui en découlent.

La Conférence régionale des élus de Montréal exprime son adhésion au principe de la représentation effective de l'électeur et, conséquemment, son accord avec la carte proposée, qui traduit bien ce principe. L'égalité du vote des électeurs est la 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.

3.1 L'égalité relative, les disparités et les communautés naturelles

Contrairement à ce qui est souvent véhiculé par les opposants à la proposition soumise par la Commission de la représentation électorale, la mathématique « pure » n'est pas le seul ancrage de la notion de représentation effective de l'électeur.

Conformément aux articles de la Loi électorale cités plus haut, l'égalité des votes intègre aussi des considérations sociologiques qui viennent appuyer le concept de « communauté naturelle ». Il faut le redire, les considérations sociologiques,

géographiques, économiques et démographiques réclamées par certains sont déjà inscrites dans la proposition de la Commission.

L'égalité absolue étant impossible à atteindre dans les faits, la loi prévoit depuis 1988 un intervalle de $\pm 25\%$ qui permette de tenir compte des facteurs énumérés dans la Loi électorale : densité de la population, taux relatif de croissance, accessibilité, superficie et configuration de la région, frontières naturelles du milieu et territoires des municipalités locales.

La prise en compte de ces critères permet d'assurer un découpage de la carte électorale non seulement égalitaire mais équitable en intégrant des critères d'affinités faisant en sorte qu'une population donnée puisse être représentée par des personnes qui reflètent ses caractéristiques et défendent ses valeurs sans pour autant tomber dans un éclatement extrême des milieux.

La proposition de la Commission de la représentation électorale reflète l'ensemble de ces considérations, incluant l'obligation de ne pas excéder un total de 125 circonscriptions. Nous souscrivons au travail minutieux et rigoureux accompli pour renforcer nos assises démocratiques.

3.2 Les cas d'exception

Malgré le caractère sacré de l'égalité du vote, il peut y avoir, comme la Cour suprême l'indique, des exceptions à ces règles. La démonstration doit être faite qu'elles ont pour résultat d'améliorer la représentation effective globale.

Nous acceptons les deux cas d'exception suggérés par la Commission. Nous pensons qu'il est justifié de maintenir inchangée la circonscription des Îles-de-la-Madeleine, avec ses 10 600 électeurs, en raison de son éloignement, de son isolement et de son caractère maritime.

La création de la nouvelle circonscription d'Ungava, au nord du 50^e parallèle, devient – avec ses 11 990 électeurs – un autre cas d'exception caractérisée; les nouvelles délimitations des circonscriptions de la région offrent ainsi une meilleure représentativité, tant aux habitants du Grand Nord, en majorité des autochtones, qui constituent une communauté naturelle par excellence, qu'aux habitants plus au sud, mieux regroupés.

Autant nous sommes en accord avec ces deux exceptions, autant nous sommes réfractaires à ce qu'il y en ait d'autres. L'exception doit demeurer... l'exception, et non devenir la règle. Le travail de la Commission a bien montré que toutes les autres circonscriptions peuvent s'inscrire à l'intérieur des balises identifiées par la loi. Toute autre dérogation serait de nature arbitraire, et donc potentiellement dangereuse pour nos fondements démocratiques, et nous ne pouvons y souscrire.

Si tant est qu'il doit y avoir de nouvelles considérations à prendre en compte dans les règles, elles doivent être réfléchies et convenues ensemble, en vue d'établir de nouvelles règles qui s'appliqueront à l'ensemble du territoire. En tout temps, des critères clairement définis et convenus doivent présider à l'organisation politique de notre société. La dérogation ne peut être une voie vers l'harmonie et la stabilité.

3.3 Le découpage de l'île de Montréal

L'île de Montréal constitue le cœur de la métropole du Québec. Elle est une mosaïque unique de communautés naturelles. On y retrouve autant de communautés distinctes que dans tout le territoire du Québec. À la distance et à l'isolement géographique argués par certains pour obtenir un plus grand poids politique, nous pourrions opposer les distances culturelles pour soutenir un argumentaire de même nature. Nous n'en ferons rien, parce que nous croyons à un Québec et à une métropole qui trouvent force et richesse dans la diversité. Nous croyons également que Montréal doit peser son juste poids pour bien assumer ce rôle de métropole dynamique et profitable pour l'ensemble du Québec.

La proposition de la Commission de la représentation électorale nous satisfait. Avec 28 députés sur 125, l'île de Montréal conserve sa juste part – ni plus ni moins – de députés à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, à l'intérieur de l'île, les limites des circonscriptions ont été redéfinies pour refléter les mouvements de population et pour conserver un nombre moyen d'électeurs le plus proche possible de la cible de 45 207 électeurs. En faisant cet exercice, la Commission a réussi à regrouper de façon plus marquée encore les communautés naturelles qu'on retrouve à Montréal. Nous tenons à la féliciter.

4. Nombre de circonscriptions pour assurer une représentation effective

Est-ce que 125 circonscriptions constituent un nombre raisonnable pour bien représenter une population de 7,7 millions d'habitants sur un territoire aussi vaste que celui du Québec? La réponse doit être évaluée à la lumière de deux objectifs : favoriser l'accès de la population à son député; et, à l'inverse, donner la capacité à l'élu de jouer son double rôle de législateur et de porte-parole de ses commettants.

Depuis 1988, la Loi électorale fixe le nombre de circonscriptions et les écarts permis. Par ailleurs, 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 projeté	125	5 650 910	45 207

Jadis, les distances et les moyens rudimentaires de communication et de transport limitaient l'étendue du territoire et le nombre de commettants représentés par un député. Nous sommes aujourd'hui loin du ratio de « un député par 1000 âmes, en milieu rural et un député par 2 000 âmes, en milieu urbain », établi en 1829. Le développement des technologies et des moyens de communication de même que l'urbanisation ont fait reculer ces contraintes.

La taille de l'Assemblée nationale a atteint un plateau après une longue période de croissance. Depuis 25 ans, le nombre de circonscriptions demeure relativement stable, ce qui se traduit par une hausse du nombre d'électeurs par circonscription. La carte électorale est devenue un instrument mature qui échappe à l'arbitraire. L'exercice de délimitation des circonscriptions est davantage orienté vers une recherche d'équilibre entre le facteur de représentativité et divers critères d'efficacité (distances à parcourir, coûts de toutes sortes, taille du parlement, temps de parole, etc.).

On doit éviter d'y tolérer des distorsions comme celles qui, dans le passé, ont trahi la volonté exprimée dans l'urne par les électeurs. Qu'on songe à l'élection de 1966 où, à cause de l'existence de comtés dits protégés, une surreprésentation des régions rurales a permis que le parti arrivé deuxième quant au nombre des votes (40%) remporte six sièges de plus (56 contre 50) que le parti arrivé premier avec 47% du vote.

Un aménagement déraisonnable

Pour satisfaire les régions qui connaissent une diminution démographique, certains voudraient maintenir leur représentation au niveau actuel et se contenter de créer trois nouvelles circonscriptions dans les régions où les critères maximaux de la Loi électorale sont dépassés. (45 207 + 25%, soit 56 509 électeurs). Cette proposition augmenterait le total de circonscriptions à 128 et creuserait les écarts, en termes de représentation effective, entre les régions.

Nous nous opposons fermement à ce passe-droit. Premièrement, parce qu'il aurait pour effet de diluer le poids électoral de la population montréalaise et, deuxièmement, parce qu'il nous ramènerait à l'arbitraire et à des distorsions comme celles de 1966.

S'il doit être question d'augmenter le nombre de circonscriptions, nous continuerons de tenir à une représentation effective des électeurs et à exiger que cette notion s'applique aussi à Montréal, qui devra voir le nombre de ses circonscriptions augmenter en conséquence.

Nous ne le souhaitons pas, mais si la règle devait devenir qu'une population de 25 000 ou 30 000 personnes peut se justifier d'une circonscription au nom de son « appartenance naturelle », nous devrions revoir notre position. Soit nous réclamerions l'application d'un traitement semblable et la représentation montréalaise s'établirait entre 40 et 50 députés; soit il nous faudrait faire valider de telles règles et consolider le droit de la population montréalaise à être justement représentée dans sa diversité.

D'autres avenues nous semblent préférables. Le député exerce diverses fonctions qu'il y a lieu de distinguer, notamment les rôles de législateur et de représentant et les rôles de service. 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 difficultés élevées qui requièrent 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. Ce n'est pas l'objet de ce mémoire, mais on peut mentionner, à titre indicatif, que dans une circonscription vaste ou dans une circonscription présentant des difficultés socioéconomiques élevées, le député pourrait disposer de budgets plus élevés. Il pourrait aussi avoir droit à des adjoints additionnels travaillant dans des lieux de travail mieux répartis sur le territoire, etc. Ainsi, les services offerts aux citoyens seraient plus accessibles mais leur vote aurait le même poids à l'Assemblée nationale.

Conclusion

La CRÉ de Montréal exprime son accord avec les principes, les orientations et les critères retenus par la Commission de la représentation électorale pour délimiter les circonscriptions du Québec, à savoir :

- le maintien du nombre de circonscriptions à 125 et l'établissement, conséquemment, du nombre moyen d'électeurs à 45 207;
- l'application du principe de la mathématique relative et la prise en compte de considérations sociologiques en permettant une variabilité de $\pm 25\%$ par circonscription pour répondre aux disparités régionales;
- un nombre limité de cas d'exception à cette règle, soit deux circonscriptions : Îles-de-la-Madeleine et Ungava;
- le maintien sur l'Île-de-Montréal de 28 circonscriptions, ce qui correspond à son poids dans la population du Québec.

Le CRÉ de Montréal s'oppose à une augmentation du nombre de circonscriptions visant à ménager les régions dont la population décline par rapport à l'ensemble du Québec et affirme qu'il a d'autres façons de remédier aux problèmes soulevés. Dans tous les cas de figure, il faut éviter de transgresser les fondements de notre démocratie : le principe de l'égalité des votes.

À la suite de la Commission de la représentation électorale, nous considérons que 125 circonscriptions et un nombre moyen d'électeurs de 45 207 reflètent bien la réalité et les valeurs québécoises et permettent l'expression d'une démocratie de représentation proche de l'électeur, à échelle humaine, tout en demeurant efficace quant à son fonctionnement et à ses coûts. Grâce aux progrès technologiques, les électeurs de 2008 sont aussi bien, voire mieux, représentés que ceux de 1945.

Notre système démocratique, basé sur la représentation effective de l'électeur est notre force et notre fierté. Nous ne pouvons admettre qu'il soit attaqué, quelles que soient les raisons invoquées. Le poids politique d'une citoyenne ou d'un citoyen doit être le même partout, peu importe son lieu de résidence ou d'appartenance. Cela ne peut pas être une question d'occupation de territoire, de fermeture d'école ou de difficultés économiques.

Nous ne sommes pas opposés à revoir les règles. Mais nous nous objectons au retour de l'arbitraire. Si nous devons collectivement repenser nos façons de faire, nous plaiderons toujours pour l'égalité des votes. Faire autrement nous condamnerait à un système miné et à des déséquilibres dangereux pour la cohésion sociale.

C'est pourquoi nous invitons fortement la Commission de la représentation électorale à résister aux passions que les changements proposés soulèvent et à maintenir le cap sur les valeurs d'équité et de justice qui ont guidé ses travaux. Elle peut compter sur l'appui des Montréalaises et des Montréalais.