



AMB | ASM

Association des municipalités de banlieue
Association of Suburban Municipalities

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

Mémoire présenté par Peter F. Trent, maire de la Ville de Westmount, en tant que président de l'Association des municipalités de banlieue (AMB), à la *Commission de la représentation électorale du Québec*

Le 28 avril 2015

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION DES MUNICIPALITÉS DE BANLIEUE DE L'ÎLE DE MONTRÉAL

L'Association des municipalités de banlieue (AMB) représente 15 municipalités de l'île de Montréal, avec une population d'environ 242 600 citoyens. Les municipalités représentées par l'AMB sont Montréal-Est, Ville Mont-Royal, Westmount, Côte Saint-Luc, Hampstead, Montréal-Ouest, Dorval, Dollard-Des-Ormeaux, Pointe-Claire, Kirkland, Beaconsfield, Baie-d'Urfé, Sainte-Anne-de-Bellevue, Senneville et la Ville de l'Île-Dorval.

1

MISE EN CONTEXTE ET INTRODUCTION

En vertu de la *Loi électorale*¹, la Commission de la représentation électorale (CRÉ) a le mandat de réviser, à toutes les deux élections générales, le contour des 125 circonscriptions électorales afin de respecter les critères prévus par la Loi et de tenir compte de l'évolution de la population et de ses mouvements sur le territoire québécois.

Le processus de délimitation des circonscriptions électorales provinciales compte les étapes suivantes :

- L'élaboration d'une proposition par la CRÉ et le dépôt d'un rapport préliminaire.
- La consultation publique et le dépôt du rapport indiquant la délimitation des circonscriptions (étape actuelle).
- L'étude du rapport indiquant la délimitation des circonscriptions par l'Assemblée nationale.
- L'établissement définitif des limites des circonscriptions.

¹ Lois du Québec, chapitre E-3.3

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

La présente proposition² de révision de la carte des circonscriptions électorales, laquelle n'est en vigueur que depuis 2012, touche 30 % (36 / 125) des circonscriptions. 118 circonscriptions respectent le critère numérique de la *Loi électorale* et sept excèdent ce critère.

L'AMB désire, par la présente, contribuer à la réflexion collective en proposant à la CRÉ sa vision des contraintes de délimitation des circonscriptions et des règles qui encadrent cet exercice. À cet effet, trois éléments de réflexion ont retenu particulièrement l'attention des membres de l'AMB :

- Qu'est-ce que la représentation effective et comment en assure-t-on le respect ?
- Pourquoi compte-t-on 125 circonscriptions électorales au Québec ?
- Comment justifier des exceptions à la règle minimal/maximal et quel impact entraîne la subdivision en régions administratives ?

PREMIER ÉLÉMENT DE RÉFLEXION - QU'EST-CE QUE LA REPRÉSENTATION EFFECTIVE ET COMMENT EN ASSURE-T-ON LE RESPECT ?

- L'article 14 (1^{er} alinéa) de la *Loi électorale* prévoit que la délimitation des circonscriptions électorales « vise à assurer le respect du principe de représentation effective ».
- La Cour suprême du Canada a d'ailleurs reconnu ce principe au début des années 90³ comme un droit garanti à l'électeur par la Charte canadienne des droits et libertés.
- La première condition de la représentation effective réside dans une égalité relative de sorte que le poids du vote d'un électeur ne soit pas disproportionné par rapport au

² « *La carte électorale : à l'image du Québec* », proposition de délimitation, rapport préliminaire, mars 2015.

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

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

poids d'un autre électeur. Cependant, bien qu'essentielle, cette condition n'est pas exclusive et des facteurs comme les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts des collectivités, par exemple, doivent être pris en considération.

- La *Loi électorale* prévoit des critères permettant d'assurer la représentation effective des électeurs, à savoir principalement, les critères relatifs à l'égalité du vote et au respect des communautés naturelles (article 15). On vise donc à tenir compte au mieux de considérations d'ordre géographique, démographique ou sociologique.
- Ces considérations peuvent parfois prendre la forme d'obstacles ou de limites physiques (île), administratives (ville), anthropiques (voie ferrée), ou encore se décliner sous la forme de critères de densité, de taux relatif de croissance, d'accessibilité, etc.
- L'application de ces différents critères constitue donc un exercice de jugement éclairé plutôt qu'un exercice d'application automatique de règles simples et reconnues par tous.
- Marcel Blanchet, ex-DGE du Québec, le reconnaissait sans ambages :
« Cette différence de la valeur du vote des électeurs joue en faveur d'une réforme du mode de scrutin, croit le DGE⁴. «La loi laisse beaucoup de souplesse et de marge de manoeuvre à la Commission de la représentation. Les possibilités sont tellement larges que lorsqu'on applique les critères prévus par la loi, ils peuvent être interprétés de façon différente ou revêtir une importance différente selon que l'on vive en milieu urbain ou rural. Ça crée beaucoup de critiques et de distorsions au chapitre du nombre d'électeurs par circonscription».

(notre souligné)

⁴ DÉMOCRATIE, 8 février 2013 (<http://archives.vigile.net/ds-democratie/docs/01-11-30-ld.html>)

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

- Dans son rapport préliminaire, la CRÉ va plus loin :

« 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 la 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 la Commission considère également des facteurs tels que le sentiment d'appartenance des citoyens, la communauté d'intérêts, la présence 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. C'est donc sur une variété de facteurs que la Commission s'appuie pour déterminer les limites des circonscriptions. Ainsi, elle peut définir des entités géographiques cohérentes et regrouper des collectivités aux intérêts communs.

(rapport préliminaire, section 1.3.2, page 17 - nos soulignés)

- L'article 16 de la *Loi électorale* fixe d'ailleurs une « cible » pour assurer le respect du principe de la représentation effective, en assurant que le nombre d'électeurs de chaque circonscription ne soit pas inférieur ni supérieur de plus de 25 % à la moyenne.
- D'autres juridictions peuvent avoir fixé leur cible autrement (+ ou - 10 %, 15 %, etc.); il n'y a pas de règle définitive en cette matière.
- L'AMB pose franchement la question : est-ce qu'un facteur sociologique, comme par exemple la réalité multiculturelle très particulière à l'île de Montréal, ne justifierait pas

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

le maintien de l'ensemble de la représentation électorale, même si cela s'écarterait légèrement des froides moyennes arithmétiques ?

- La diversité religieuse et culturelle est plus répandue sur l'île de Montréal que partout ailleurs au Québec, cela ne fait aucun doute et a été largement documenté.
- Il est un autre fait largement reconnu et documenté : c'est que la partie de territoire qu'on appelle les « couronnes urbaines » de Montréal, qui se trouve à bénéficier chaque fois que la carte électorale est redécoupée en raison de sa forte croissance de population, est très homogène au plan social et démographique : population plus jeune et très largement francophone, où l'apport de l'immigration reste encore marginal.
- L'AMB croit que, dans son analyse, la CRÉ devrait noter le fait que ces « couronnes urbaines » n'existeraient tout simplement pas si elles ne se trouvaient pas à proximité immédiate du moteur économique et urbain qu'est l'île de Montréal et qu'en conséquence, le portrait de la représentation électorale doit dépasser les simples limites de régions administratives (nous reviendrons plus loin sur ce point).
- Les facteurs qui alimentent ce phénomène d'étalement du tissu urbain sont économiques (les coûts pour le terrain, la construction ainsi que les taxes foncières sont beaucoup moindres dans les couronnes urbaines) autant que réglementaires (normes de construction, etc.) et politiques.
- Une chose apparaît clairement aux membres de l'AMB : la création des nouvelles circonscriptions électorales ne doit pas être perçue comme une récompense à l'étalement urbain, même si elle en constitue une conséquence. Les investissements publics sous forme d'écoles, de routes et d'hôpitaux, qui sont en croissance dans les couronnes urbaines, sont souvent payés par tous les québécois, mais de tels coûts sont engendrés seulement par les « émigrants » qui ont décidé de quitter l'île de Montréal.

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

- La même analyse pourrait d'ailleurs être appliquée avec succès aux autres régions métropolitaines du Québec qui, bien que moins importantes que la région métropolitaine de Montréal au plan numérique, vivent à peu de choses près les mêmes problématiques de développement urbain marquées par une croissance plus forte aux marges qu'au centre.
- On a noté qu'au tournant du XXI^e siècle, les États-Unis étaient devenus le premier pays au monde où une majorité de la population vivait désormais dans les « couronnes urbaines » (*suburbia*) plutôt qu'au centre des agglomérations ou dans les zones rurales.
- L'AMB estime que le fait d'ajuster de façon automatique la carte électorale en fonction de déplacements de population au sein d'une même conurbation urbaine pouvait masquer des déficits importants en termes de représentation effective.
- Afin de respecter le principe de la représentation effective, pourquoi la CRÉ ne s'appuie-t-elle pas davantage sur des réalités sociologiques, plutôt que simplement démographiques ? Ceci permettrait de justifier un léger écart par rapport aux moyennes et ainsi maintenir les 28 circonscriptions électorales situées sur l'Île de Montréal, dont la population n'est d'ailleurs pas en décroissance, mais plutôt en croissance plus lente que celle des « couronnes urbaines » ?

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

DEUXIÈME ÉLÉMENT DE RÉFLEXION - POURQUOI COMPTE-T-ON 125 CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES AU QUÉBEC ?

- L'article 14 (2^e alinéa) de la *Loi électorale* stipule que le nombre de circonscriptions électorales ne doit pas être inférieur à 122 ni supérieur à 125. Comment cette fourchette a-t-elle été délimitée ? Est-elle requise pour assurer le respect du principe de « représentation effective » ?
- L'évolution du nombre de circonscriptions électorales au Québec démontre une croissance continue au fil des époques :
 - À partir de 1960 : 95 circonscriptions (durée : 12 ans)
 - À partir de 1972 : 110 circonscriptions (durée : 8 ans)
 - À partir de 1980 : 122 circonscriptions (durée : 8 ans)
 - Depuis 1988 : 125 circonscriptions (durée : 27 ans...)
- En 2009, le gouvernement libéral de l'époque avait jonglé avec une solution pour faire passer l'actuelle fourchette du nombre de circonscriptions électorales, se situant entre 122 et 125 circonscriptions, à une nouvelle fourchette se situant entre 128 et 134.
- Il y aura 338 circonscriptions fédérales au Canada lors de l'élection générale de 2015 (un ajout de 30 circonscriptions par rapport à la dernière élection générale).
- Depuis 1999, l'Ontario utilise les circonscriptions fédérales dans ses élections provinciales (à quelques exceptions près); avant cette date, les circonscriptions provinciales ne correspondaient pas aux circonscriptions fédérales et étaient plus nombreuses qu'au Québec.
- Les autres provinces utilisent toutes des circonscriptions différentes aux niveaux provincial et fédéral.

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

- L'AMB en arrive, en conséquence, à se demander si la règle du maximum de 125 circonscriptions, qui a peut-être été utile à l'époque où elle a été instaurée, devrait être maintenue indéfiniment. C'est elle qui oblige à des réaménagements incessants aux délimitations des circonscriptions et amène la Commission à établir, sur une base régionale, une répartition de ces dernières.
- En vertu de quel principe démocratique de haut niveau est-il devenu nécessaire d' « effacer » une circonscription lorsque la population croît ailleurs ? Que fait-on de l'attachement, de la reconnaissance, de la pérennité requise pour susciter l'intérêt de la population ?

8

TROISIÈME ÉLÉMENT DE RÉFLEXION – COMMENT JUSTIFIER DES EXCEPTIONS À LA RÈGLE MINIMAL/MAXIMAL ET QUEL IMPACT ENTRAÎNE LA SUBDIVISION EN RÉGIONS ADMINISTRATIVES ?

- L'article 17 de la *Loi électorale* mentionne que la Commission de la représentation peut exceptionnellement s'écarter de la règle visée à l'article 16 si elle estime que son application ne permet pas d'atteindre adéquatement le but du présent chapitre. Cette décision est motivée par écrit dans chaque cas.
- Ce même article stipule que les Îles-de-la-Madeleine constituent une circonscription.
- Même après avoir perdu une des quatre circonscriptions lors de la réforme entrée en vigueur en 2012, les trois circonscriptions restantes de la Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine sont toutes les trois sous le seuil minimal requis par la Loi. Dans le cas précis de cette région administrative, l'exception est désormais devenue une règle absolue!
- L'AMB ne s'inscrit pas sans discernement contre les exceptions prévues à la *Loi électorale*. Certaines peuvent être justifiées, pour des raisons qui se rattachent autant

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

au caractère historique que géographique ou autre. Les Îles-de-la-Madeleine et Ungava sont des exemples probants de cette réalité typiquement québécoise.

- D'ailleurs, on retrouve des critères de « protection » de certaines circonscriptions aussi loin dans notre histoire que dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (à l'époque, c'était pour protéger des circonscriptions « anglophones » et non pas des communautés « régionales »).
- De l'avis de l'AMB, les exceptions à la règle évoluent avec la société dans lesquelles elles s'inscrivent. Elles doivent donc être expliquées et justifiées par un contexte plutôt que d'être prises indéfiniment pour des acquis par ceux qui en bénéficient.
- Au Québec, à cause des mouvements de population qui ont marqué le cours du dernier siècle, les zones rurales se sont développées plus lentement que les zones urbaines, et dans plusieurs cas, elles se sont carrément dépeuplées, vidant certaines « régions » de leur population.
- En réaction à ce phénomène de fond, les législatures (puis, depuis sa création en 1979, la CRÉ) ont toujours démontré une sensibilité au maintien de circonscriptions rurales, souvent pendant de longues périodes et au risque d'entrer en conflit avec d'autres principes ou critères inscrits à la Loi, dont celui de la représentation effective.
- Cette sensibilité envers la ruralité et les régions périphériques, clairement affichée et assumée par les instances ou les mécanismes adoptés par la société québécoise en matière de représentation électorale, devraient aujourd'hui trouver écho envers les zones urbanisées centrales, de l'avis de l'AMB.
- Or, dans la présente opération de révision, la CRÉ tient à ajuster la représentation sur la base « régionale », comme en fait foi l'extrait suivant :

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

« De son côté, la région de l'Île-de-Montréal a vu sa population électorale enregistrer un taux de croissance modéré de 2007 à 2014. Celui-ci a été moins élevé que le taux du Québec au cours de la même période. Cela a eu pour conséquence de diminuer le poids électoral de cette région à l'intérieur de la province, de sorte que celui-ci est maintenant inférieur à son nombre de circonscriptions. »

ET

« Selon la délimitation des circonscriptions actuelles, aucune des 28 circonscriptions de la région de l'Île-de-Montréal n'est présentement en situation d'exception au chapitre du nombre d'électeurs ni n'est en voie de le devenir. »

(rapport préliminaire, pp. 24 et 77 – nos soulignés)

- L'AMB constate, à la lecture du rapport préliminaire, qu'il ne semble pas y avoir d'urgence à corriger une quelconque situation dramatique de la représentation électorale sur l'Île de Montréal.
- Cette opinion de l'AMB se trouve confirmée par l'analyse du scénario de référence utilisé par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ, « *Perspectives démographiques du Québec et des régions 2011-2061* », édition 2014), qui fait l'hypothèse (en p. 42) que la variation totale de la population entre 2011 et 2036 sera de 17,3 % pour le Québec pris globalement, et de 16,9 % pour la « région » Île-de-Montréal. Cela donne à penser que le qualificatif de « modéré » appliqué par la CRÉ au taux de croissance du nombre d'électeurs de cette « région » doit être interprété comme étant très semblable au nombre d'électeurs du Québec pris globalement.
- L'AMB note au passage que l'ISQ (en p. 60) ajoute que « Par rapport à l'édition précédente, la population projetée dans le nouveau scénario de référence marque un léger rehaussement (pour la « région » Île-de-Montréal). Ce fait incite encore une fois à la prudence avant d'« effacer » une circonscription sur l'Île de Montréal.

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

- Qui plus est, l'Agglomération de Montréal vient tout juste de vivre l'entrée en vigueur de son nouveau *Schéma d'aménagement et de développement (SAD)*. Depuis le 1^{er} avril de cette année, c'est ce document de planification qui établit les orientations pour les dix prochaines années en matière d'aménagement et de développement du territoire.
- Or, les prévisions démographiques qui ont servi à établir le SAD font elles aussi état d'une croissance modérée de la population d'ici 2036 (ce qui correspond à la lecture que fait la CRÉ, rapportée ci-haut, en p. 24), avec l'ajout de plus de 250 000 habitants sur une période de vingt ans.
- Lorsqu'on prend seulement en considération l'importance démographique de la « région » Île-de-Montréal, il semble ici aussi à l'AMB que la croissance prévue de la population (et, par extension, des électeurs) invite à appliquer le critère d'écart par rapport à la moyenne avec beaucoup de discernement et, à court terme, de retenue.
- L'AMB ne demande donc pas à la CRÉ de renier les critères qui guident son jugement, mais d'introduire dans sa réflexion des nuances qui lui permettraient de tenir compte de certaines réalités sociologiques qui lui semblent à la fois particulières à l'Île de Montréal et importantes pour l'avenir de la démocratie québécoise.
- L'AMB se pose aussi des questions eu égard à l'importance du critère territorial du niveau de la « région », que semble appliquer uniformément la CRÉ dans sa réflexion. S'il apparaît assez clairement à l'expérience que la « région » du Saguenay/Lac-St-Jean existe et est visiblement distincte de ses voisines, cela est beaucoup moins clair dans le cas d'une région urbanisée comme la région métropolitaine de Montréal, qui a d'ailleurs déjà été considérée comme une seule « région administrative » jusqu'en 1984, avant d'être artificiellement scindée en cinq composantes qui s'appuient néanmoins l'une sur l'autre et dépendent d'une même vitalité économique et démographique...

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

EN GUISE DE CONCLUSION : UN TEMPS D'ARRÊT SERAIT-IL REQUIS POUR RÉFLÉCHIR À LA MÉCANIQUE DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ?

« La délimitation des circonscriptions doit donc être révisée pour assurer une représentation juste et équitable aux électeurs du Québec en vue de la prochaine élection générale prévue en 2018. »

(rapport préliminaire, p. 9 – notre souligné)

- En vigueur seulement depuis la dissolution de l'Assemblée nationale pour la tenue de l'élection générale du 4 septembre 2012 au Québec, la présente carte électorale doit-elle vraiment à nouveau être modifiée ? Cette question vaut d'être posée. Ne serait-il pas plus sage de permettre aux électeurs de s'identifier avec leur circonscription sur une plus longue période ? Des changements fréquents dictés par une arithmétique trop précise peuvent-ils constituer un facteur de désintérêt des électeurs envers la participation électorale ?
- De l'avis de l'AMB, ce sont là quelques-unes des questions qu'il conviendrait d'approfondir avant d'aller plus loin dans le sens des propositions de révision de l'actuelle carte des circonscriptions électorales provinciales.
- Mais plus fondamentalement, alors que la population du Québec augmente toujours, bien que plus lentement qu'à certaines époques, une autre question se pose. Pourquoi faudrait-il nécessairement maintenir la règle des 125 circonscriptions, au risque de rendre l'exercice de délimitation plus complexe, et de fragiliser le lien souvent récent entre l'électeur et son représentant, en constituant des entités plus hétéroclites ?
- Tel que le rapport préliminaire le rapporte⁵, « ...selon la Cour suprême, l'égalité relative du vote des électeurs n'est pas une notion distincte de celle de la représentation effective, mais elle en fait plutôt partie intégrante ». Or, ce que demande l'AMB pour

⁵ CRÉ, rapport préliminaire, avril 2015, p. 18.

Contribution de l'AMB relative à la proposition de révision de la carte électorale du Québec

l'Île de Montréal (*statu quo* quant au nombre de circonscriptions) ne remet pas en question la représentation effective de ses citoyens.

- Le *statu quo* demandé par l'AMB pour l'Île de Montréal ferait en sorte que cette dernière représenterait alors 22,4 % des circonscriptions plutôt que 21,6 % comme son poids démographique l'y autoriserait. Cet ajustement semble à tous égards très raisonnable pour permettre à la CRÉ de tenir compte des critères sociologiques particuliers de l'Île de Montréal.

13

RECOMMANDATIONS DE L'AMB

L'AMB recommande à la Commission de la représentation électorale de maintenir le nombre de circonscriptions sur l'Île de Montréal au niveau actuel de 28 dans le cadre de l'actuel exercice de révision.

L'AMB recommande également à la CRÉ de suggérer au Gouvernement du Québec une révision de la mécanique de délimitation des circonscriptions inscrite à la *Loi électorale*, afin d'ajuster les critères aux besoins sociologiques actuels et prévisibles du Québec.