

COMPTE-RENDU DE LA TABLE-RONDE

Le projet de loi C-22 sur la représentation démocratique à la Chambre des communes : Pourquoi les Franco-Ontariens doivent-ils s'en préoccuper ?

Le mardi 12 février 2008, 18 h 30
Pavillon Desmarais, pièce 3120
Université d'Ottawa

PARTICIPANT(E)S

- **François-Pierre Gingras**, Université d'Ottawa
- **Sonia Ouellet**, Association des juristes d'expression française de l'Ontario
- **Martin Joyal**, Université d'Ottawa

MOT D'ACCUEIL : LINDA CARDINAL, UNIVERSITÉ D'OTTAWA

Cette table-ronde constitue la troisième activité organisée cette année par la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques et par l'Observatoire sur la gouvernance de l'Ontario français, après le débat sur la réforme du scrutin en Ontario et la table-ronde sur la réforme du Sénat. La Chaire invite les participants à ses prochaines activités : le colloque du CIRCEM sur l'enquête sur la vitalité des communautés francophones les 11 et 12 mars 2008, les célébrations de la journée internationale de la Francophonie le 20 mars 2008 et le colloque organisé conjointement par la Chaire sur la gouvernance et la participation des minorités nationales et linguistiques les 1, 2 et 3 mai 2008.

Pourquoi tenir une telle table-ronde si le projet de loi C-22 risque de mourir au Feuilleton si des élections sont déclenchées au printemps? Linda Cardinal est d'avis que le projet pourrait être ressuscité lors du prochain parlement et qu'il incite à réfléchir à la représentation politique. Il

faut se questionner sur l'incidence de la révision des limites des circonscriptions sur les communautés minoritaires de langue officielle.

Pourquoi les Franco-Ontariens doivent-ils s'en préoccuper? Le premier ministre de l'Ontario, Dalton McGuinty, a fait la déclaration suivante : « Je prends la parole au sujet d'une question aussi fondamentale que l'équité, aussi précieuse que nos principes démocratiques et aussi élémentaire que notre conviction suivant laquelle la valeur des Canadiens et Canadiennes qui vivent dans une province est égale à celle des Canadiens et Canadiennes qui vivent dans une autre ». Les Franco-Ontariens doivent participer au débat que lance le premier ministre ontarien.

PRÉSENTATION : FRANÇOIS-PIERRE GINGRAS, UNIVERSITÉ D'OTTAWA

François-Pierre Gingras est diplômé en sociologie des universités de Montréal, McGill et René-Descartes (Paris). Il enseigne depuis 1976 à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa où il a assumé plusieurs responsabilités. Fréquemment invité par les médias à commenter politique, il a agi l'été dernier comme conseiller auprès d'Élections Ontario pour la description en français des systèmes électoraux actuels et proposés dans le cadre de la campagne référendaire sur le mode de scrutin en Ontario.

La réponse à la question qui est posée est simple. Le projet de loi C-22 modifie le nombre de circonscriptions fédérales et entraînera un redécoupage de celles-ci.

Chaque fois qu'il y a un redécoupage, il y a un risque que les intérêts des Franco-Ontariens ne soient pas représentés de façon optimale.

Pour étudier le projet de loi, il faut comprendre le processus actuel de révision des circonscriptions électorales fédérales. Le principe général qui a été adopté en 1867 est celui selon lequel le nombre de sièges d'une province correspond à sa proportion de la population totale du pays. Le critère de base est un nombre fixe de sièges pour le Québec. Au départ, les circonscriptions correspondaient au découpage administratif qui existait déjà dans les provinces. Toutefois, en raison de la croissance de la population, ces découpages sont devenus désuets. C'est pourquoi les circonscriptions sont sujettes à des révisions périodiques, généralement aux dix ans.

La loi actuelle remonte à 1964. Elle vise à établir des circonscriptions de tailles relativement égales. Il existe une contrainte : celle du respect des affinités et des spécificités des communautés d'intérêt et des circonscriptions. Des règles existaient déjà pour réguler la révision des circonscriptions. L'article 51 de la constitution de 1867 prévoyait un redécoupage après chaque recensement. Toutefois, une règle empêchait les provinces de perdre des circonscriptions trop rapidement si leur population diminuait. En 1915, on a ajouté la clause sénatoriale selon laquelle une province ne peut pas avoir moins de députés qu'elle a de sénateurs. En 1974, une révision à la loi stipule qu'une province ne peut plus perdre de circonscriptions. Cette loi vise également le droit à la représentation suffisante et réaliste de tous les Canadiens compte tenu des compromis historiques.

Le calcul actuel s'effectue à partir du nombre de circonscriptions de base (celles qui sont garanties). Si on retire du calcul les territoires, il y a 279 circonscriptions de base. On divise la population totale du pays par le nombre de circonscriptions pour obtenir le quotient électoral. Ensuite, on divise la population de la province par le quotient électoral pour obtenir le nombre de circonscriptions auxquelles une province a droit. Ensuite, il faut ajuster ce nombre selon les mécanismes de compensation en place. Quatre provinces bénéficient de la clause sénatoriale (la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve et Labrador). Cinq provinces bénéficient du minimum de circonscriptions garanties (le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Manitoba, la Saskatchewan et Terre-Neuve et Labrador). Quant aux territoires, ils obtiennent chacun un siège. Ce

calcul détermine qu'en ce moment l'Ontario obtient 106 sièges sur un total de 308.

Il faut ensuite déterminer les limites de ces circonscriptions. Une commission indépendante révisé les circonscriptions. Elle consulte la population et propose des changements. La commission est générale présidée par un juge et est composée de deux autres membres, qui sont généralement des professeurs d'université ou du personnel des assemblées provinciales. Les députés et les sénateurs ne peuvent être nommés membres de la commission. Dans leur travail, les commissaires doivent tenir compte de la population et des communautés d'intérêt. C'est ici que se présente la question des intérêts de la communauté franco-ontarienne.

Suite à la dernière révision, la Commissaire aux langues officielles a reçu des plaintes provenant de six circonscriptions (deux au Nouveau-Brunswick, deux en Alberta et deux en Ontario). Les appelants soulignaient que le redécoupage ne tenait pas compte des communautés d'intérêt linguistiques de leurs régions. Les circonscriptions en litige au Nouveau-Brunswick ont finalement été revues, mais pas les autres. Pour éviter de telles situations, la Commissaire a suggéré que la loi régissant la révision des circonscriptions soit revue afin de s'assurer que les commissions respectent l'engagement du gouvernement fédéral quant à l'épanouissement et au développement des communautés de langue officielle.

Le projet de loi C-22 a été déposé le 14 novembre 2007. Il rappelle les mécanismes de compensation qui existent déjà et en ajoute un troisième. Les provinces qui sont défavorisées par les mécanismes déjà en place seront compensées, dans la mesure où elles sont plus petites que la plus grande province qui profite déjà des ajustements. Bref, l'Ontario deviendrait la seule province à ne pas profiter d'un mécanisme de compensation. La province mène une campagne contre le projet de loi. Sa sous-représentation ne ferait que s'accroître avec le temps. Adrien Cantin, dans *Le Droit* du 19 novembre 2007 souligne les impacts du projet pour les Franco-Ontariens. Il faut éviter que la commission de révision des circonscriptions néglige les collectivités francophones et elle devrait voir à ce que les francophones constituent une masse critique dans certaines régions.

La prochaine commission sera nommée en 2012, après la publication des résultats du recensement de 2011. Elle devra faire rapport en 2013 et ses recommandations seront

appliquées à l'élection de 2014.

En conclusion, deux questions doivent préoccuper les Franco-Ontariens. D'abord, les Franco-Ontariens devraient-ils s'inquiéter du projet de loi C-22? Puis, comment les Franco-Ontariens devraient-ils se préparer au prochain redécoupage électoral?

PÉRIODE DE QUESTIONS

1. Comment se calcule la compensation instituée par le projet de loi C-22 pour les provinces qui ne profitent pas des autres formes de compensation?

La formule se retrouve à l'article 3 du projet de loi : « Si le nombre de députés attribué à une province n'est pas augmenté en application de la règle 2 ou de l'article 51A et que le chiffre de sa population est inférieur à celui de la province la plus peuplée dont le nombre de députés est augmenté en application de l'une ou l'autre de ces dispositions, il lui est attribué le nombre de députés nécessaire pour que son quotient électoral — obtenu par division du chiffre de sa population par le nombre de députés lui ayant été attribué — se rapproche le plus possible de celui de cette province plus peuplée sans toutefois lui être inférieur ». Donc, on ajoute des circonscriptions aux provinces qui ont un quotient électoral plus élevé que le Québec, pour que ce quotient se rapproche le plus possible de celui du Québec sans qu'il lui soit inférieur. Comme l'Ontario est la seule province qui est plus grande que le Québec, elle est la seule province qui ne peut pas profiter de cette compensation.

2. Historiquement, est-ce que c'est la première fois qu'une seule province dépasse de façon importante le quotient électoral?

Depuis 1915, l'Ontario a toujours été au-dessus du quotient. Les deux mécanismes de compensation actuels privilégient les provinces dont la population diminue. Les provinces plus peuplées sont désavantagées. Avec le projet de loi, le gouvernement fait appel à la grandeur d'âme des députés ontariens, qui sont plus nombreux et qui sont plus représentés au Cabinet.

3. S'il y a des élections, le projet meurt au Feuilleton. Le nouveau gouvernement pourrait décider de ne pas procéder avec le projet. Il y aura tout de même une révision éventuellement. Si le projet disparaît, est-ce que les deux questions en conclusion demeurent?

La première n'est plus pertinente, mais la deuxième demeure. Toute communauté d'intérêt est à risque pendant un redécoupage et les Franco-Ontariens sont vulnérables dans divers milieux.

4. Il faut faire une précision. Une commission de révision doit être nommée dans les soixante jours suivant la publication des résultats du recensement. Donc, que le projet de loi soit adopté ou non, il y aura quand même une révision des circonscriptions après le prochain recensement.

5. Si le projet meurt, on utilisera la formule actuelle pour le prochain redécoupage. Mais, la formule actuelle a des défauts. Dans le cas des circonscriptions qui ont été revues au Nouveau-Brunswick, le comité des langues officielles de la Chambre des communes avait été saisi de la question. Ce ne fut pas le cas des circonscriptions ontariennes. Il faudrait revoir la définition de communauté d'intérêt.

6. Quelle est la définition actuelle d'une communauté d'intérêt?

Dans le projet de loi, la définition est très limitée. La Commissaire fait référence à deux sources dans son étude sur la révision des limites des circonscriptions. Alan Stewart a dressé une liste de 31 indices permettant de définir une communauté d'intérêt. Denis Duval a utilisé ces indices dans un rapport qu'il a soumis à la commission du Nouveau-Brunswick et qu'il a présenté devant la Cour fédérale.

PRÉSENTATION : SONIA OUELLET, ASSOCIATION DES JURISTES D'EXPRESSION FRANÇAISE DE L'ONTARIO

Me Sonia Ouellet est directrice générale de l'AJEFO depuis 2003. Dans le cadre de ses fonctions à l'AJEFO, Me Ouellet gère et supervise cette association qui regroupe 660 membres actifs provenant des quatre coins de la province. Me Ouellet participe également à l'élaboration et à la gestion de projets qui font la promotion de l'accès à la justice en français en Ontario en collaboration avec des regroupements communautaires provinciaux. Me Ouellet siège au Conseil d'administration de l'AFO à titre de représentante du secteur justice.

Le projet de loi C-22 s'insère dans un cadre législatif

précis et complet, mais qui n'est pas parfait. Le but de la présentation est d'identifier les étapes durant lesquelles les Franco-Ontariens peuvent se faire entendre et faire des représentations pendant le processus de révision des limites des circonscriptions. Comme les commissions sont obligées d'aviser la population quand il y a une révision, une opportunité se présente.

Le cadre législatif met en place des critères qui doivent être suivis par ceux qui prennent les décisions quant aux révisions. Il y a aussi un objectif démocratique derrière le cadre législatif. Des compromis sont nécessaires afin d'assurer le fonctionnement de la Chambre des communes. Ce cadre tente d'arriver à un équilibre entre la représentativité et l'égalité.

L'Ontario demande à ce que la nouvelle formule d'attribution des circonscriptions s'applique aussi à elle. Mais, il faut retourner aux statistiques. Selon le projet de loi et les prévisions du recensement de 2011, l'Ontario obtiendrait dix sièges supplémentaires, l'Alberta en obtiendrait cinq et la Colombie-Britannique en obtiendrait sept. L'Ontario aurait 35,2 % des sièges. Le poids démographique de l'Ontario est substantiel et son poids relatif à la Chambre des communes augmenterait. Quant au Québec, son nombre de sièges demeurerait le même, mais son poids relatif diminuerait. Si certains souhaitent une égalité parfaite dans la distribution des circonscriptions, il faut être prêt à accepter que la Chambre des communes accueille une députation beaucoup plus importante qu'à l'heure actuelle.

Pour l'Ontario, l'ajout de dix sièges supplémentaires n'est peut-être pas idéal, mais cela demeure une augmentation. Comme il y aura une révision des circonscriptions, les Franco-Ontariens doivent faire preuve de vigilance et de concertation afin de s'assurer que ce redécoupage ne nuit pas aux communautés d'intérêt qui existent déjà. Par contre, la réalité dans certaines régions rend la représentation des communautés d'intérêt plus difficile, comme à Toronto. Toutefois, la représentation des francophones pourrait être rectifiée par les révisions dans d'autres régions.

Pour identifier les moments auxquels les Franco-Ontariens peuvent se manifester, il faut revenir sur le processus législatif. Une fois que le projet de loi sur les révisions électorales est déposé à la Chambre des communes, il sera étudié en comité. Le comité représente une occasion afin de déposer des mémoires afin de présenter des injustices ou des répercussions. Un comité du Sénat

se penchera également sur le projet, ce qui représente une seconde occasion de faire entendre ses revendications.



La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions* a été adoptée en 1964. Elle institue la neutralité et l'impartialité du processus de révision et de la commission. Les trois commissaires sont appuyés par le statisticien en chef et par le directeur général des élections. Ceux-ci doivent motiver les choix qu'ils font. Le principe directeur de la commission est le nombre. Après le nombre, les commissaires doivent considérer les communautés d'intérêt et les spécificités des circonscriptions. Il y a aussi une possibilité de déroger du quotient électoral par plus ou moins 25 %. Il est à noter que le Commissaire aux langues officielles pense que la *Loi sur les langues officielles* doit s'appliquer au processus. Comme la Partie VII, qui fait état de l'obligation du gouvernement fédéral de voir au développement et à l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle, est désormais exécutoire, les Franco-Ontariens pourraient faire des pressions en ce sens. Puis, si les commissaires dérogent aux obligations contenues dans la Partie VII, les communautés francophones pourraient tenter des poursuites et forcer une révision du processus.

L'article 19 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions* précise que la commission doit tenir au moins une audience pour entendre les observations des intéressés. Il doit donner un avis public de 60 jours dans la *Gazette* et dans des journaux à grand tirage. Par la suite, les participants ont 53 jours pour souligner leur intention d'intervenir. La commission doit ensuite rédiger un rapport et le déposer au Parlement dans un délai d'un an. Bien qu'il y ait des contraintes liées aux délais, le mécanisme est en place et offre des occasions d'intervenir. C'est le moyen qu'offre notre démocratie de s'impliquer, de se mobiliser et de se concerter dans le cadre du processus de révision des circonscriptions électorales fédérales.

PRÉSENTATION : MARTIN JOYAL, UNIVERSITÉ D'OTTAWA

Martin Joyal est analyste et conseiller en matière de politiques publiques dans divers ministères au Gouvernement du Canada. Il détient une maîtrise en études politiques de l'Université d'Ottawa. Sa thèse, complétée en 2007, s'intitule *D'une même voix? Une analyse longitudinale des résultats électoraux dans les circonscriptions à forte population franco-ontarienne*. Ses intérêts de recherche sont le comportement électoral et les allégeances partisans des Franco-Ontariens, les systèmes de partis et systèmes électoraux canadien et ontarien et la représentation législative des Franco-Ontariens.

Le sujet de l'étude Martin Joyal est le comportement électoral des Franco-Ontariens. Sa thèse consiste à vérifier la croyance selon laquelle les Franco-Ontariens ont tendance à voter pour le Parti libéral au niveau provincial. Il se demande si la langue a une influence sur le vote. Pour le vérifier, il a étudié les résultats de dix élections entre 1971 et 2003 dans les circonscriptions où il y a au moins 30 % de Franco-Ontariens.

Alors qu'en 1963, 12 circonscriptions sur 108 contenaient 30 % de Franco-Ontariens, cette proportion a diminué à 5 circonscriptions sur 103 en 2003. Aussi, durant une période, il y a une diminution du nombre de Franco-Ontariens résidant dans ces circonscriptions « franco-ontariennes ». Il a observé que les Franco-Ontariens votent pour le Parti libéral et le Nouveau parti démocratique dans une proportion plus forte que le reste de la province, et pour le Parti conservateur dans une proportion plus faible que le reste de la province. Il a aussi observé des distinctions régionales marquées. Les circonscriptions franco-ontariennes de l'est de la province votent plus pour le Parti libéral et ceux dans le Nord-Est, pour le Nouveau parti démocratique. Il a aussi tenté de voir si, après avoir franchi le seuil de 30 %, il y a des variations dans le comportement franco-ontarien avec l'augmentation de la proportion de Franco-Ontariens dans une circonscription. Il n'a pas observé de relations entre la proportion et le comportement. Sous le seuil de 30 %, il n'est pas possible d'identifier l'expression d'un vote franco-ontarien.

Ces observations suscitent deux pistes de réflexion. D'abord, il faudrait déterminer si les intérêts linguistiques prédominent sur les intérêts régionaux. Les variations régionales qui ont été observées pourraient être motivées

par d'autres facteurs que la langue, notamment la situation socioéconomique. Ensuite, le mode de scrutin lié au territoire soulève la question de la représentation. Il faudrait déterminer la concentration optimale de Franco-Ontariens dans une circonscription pour assurer une représentation de la communauté.

PÉRIODE DE QUESTIONS

1. Est-ce que l'étude de Martin Joyal remet en question l'idée d'une communauté d'intérêt francophone en Ontario?

Martin Joyal répond qu'il serait difficile de parler d'une communauté, mais qu'on pourrait parler de quelques communautés en raison des disparités régionales importantes.

2. Il pourrait donc y avoir plus d'une communauté d'intérêt francophone en Ontario?

Martin Joyal répond que le fait qu'il existe une ou plusieurs communautés d'intérêt francophone en Ontario n'est pas important dans le redécoupage. Toutefois, il faut se demander s'il y a une hiérarchie dans les facteurs qui déterminent le comportement électoral et si la communauté d'intérêt francophone prime la communauté d'intérêt régionale.

3. Est-ce qu'on a vérifié le taux de participation des Franco-Ontariens?

Il est impossible de le vérifier parce que les sondages ne font pas de distinction sur une base linguistique. Mais, Sonia Ouellet ajoute qu'il faut cesser de penser que les Franco-Ontariens votent en bloc. Il faut plutôt s'assurer que les commissions considèrent les collectivités francophones dans le redécoupage et qu'il y a une concertation derrière des projets mobilisateurs.

4. Pour s'assurer que les Franco-Ontariens ne sont pas désavantagés, est-ce qu'il y aurait lieu de demander une représentation garantie? Est-ce qu'il y a des moyens qui le permettent dans le système actuel?

Notre mode de scrutin ne permet pas de garantir une représentation aux Franco-Ontariens ou aux autres groupes. La représentation passe par des pressions sur les partis politiques afin qu'il y ait des candidats issus de ces communautés.

5. Si on reprend la théorie de Martin Joyal selon laquelle il faut atteindre un seuil pour que les Franco-Ontariens aient une influence dans l'issue du vote, est-ce qu'il serait possible de faire une étude afin de déterminer s'il y a une corrélation à faire avec le quotient électoral? Est-ce qu'un quotient électoral moins élevé peut avoir une influence sur le seuil à atteindre?

6. On dit qu'une réforme du scrutin est nécessaire pour garantir des sièges aux Franco-Ontariens. N'est-ce pas que les Franco-Ontariens ont voté contre la réforme du scrutin en Ontario?

Sonia Ouellet répond qu'en effet, les Franco-Ontariens se sont prononcés contre la réponse, mais parce qu'il n'y avait pas de garanties de représentation de rattachées à celle-ci.

7. Est-ce que les Franco-Ontariens doivent se préoccuper du projet de loi? Il est difficile d'en arriver à une réponse claire. Il y a une tension entre l'égalité et les communautés d'intérêt. Si l'Ontario a gain de cause et obtient plus de sièges, son poids politique sera plus important. Mais est-ce que cela avantage les Franco-Ontariens? Il n'est pas clair que les francophones de l'Ontario ont les mêmes intérêts que les autres Ontariens. Un gain de cause pour l'Ontario pourrait se traduire par une perte de pouvoir pour les Franco-Ontariens.

8. Il y a aussi un débat sur le rapport de pouvoir de l'Ontario dans le Canada. Est-ce que ce débat est à l'avantage des Franco-Ontariens? En ne désavantageant que l'Ontario, il y a un déséquilibre dans la représentation et le rapport de pouvoir glisse vers l'Ouest.

MOTS DE LA FIN

François-Pierre Gingras

S'il n'est pas réaliste de garantir une représentation des Franco-Ontariens dans le mode de scrutin actuel, il y a moyen d'influencer la composition des commissions qui décident du redécoupage des circonscriptions. Un Franco-Ontarien pourrait siéger à cette commission. Il s'agit d'un autre moment pour s'impliquer dans le processus de révision.

Sonia Ouellet

Il faut que les Franco-Ontariens soient préoccupés par le projet de loi parce que l'Ontario perdrait poids démographique à la Chambre des communes. Mais, il faut aussi se demander si nous voulons une Chambre des communes avec un nombre de députés substantiellement élevé. La problématique demeure entière. Il serait possible de trouver une révision des circonscriptions qui augmenterait la possibilité d'élire des députés sensibles à la cause francophone.

Martin Joyal

Bien qu'une augmentation de sièges puisse être un avantage pour l'Ontario, il ne faut pas penser que ce serait nécessairement un avantage pour les Franco-Ontariens. Il a observé qu'en Ontario, bien que le nombre de sièges à l'Assemblée législative augmente et que la population franco-ontarienne demeure stable, le nombre de sièges où les Franco-Ontariens peuvent avoir un impact diminue.

Linda Cardinal

La table-ronde a permis d'évaluer la vitalité politique des Franco-Ontariens.

CETTE ACTIVITÉ A ÉTÉ ORGANISÉE PAR LA **CHAIRE DE RECHERCHE SUR LA FRANCOPHONIE ET LES POLITIQUES PUBLIQUES** ET L'**OBSERVATOIRE SUR LA GOUVERNANCE DE L'ONTARIO FRANÇAIS**.

POUR NOUS JOINDRE

Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques

55, avenue Laurier Est, pièce 3174
Ottawa (Ontario), K1N 6N5
Canada

Téléphone: (613) 562-5800, poste 4754
Télécopieur : (613) 562-5350
Courriel: crfpp@uOttawa.ca
Internet: www.crfpp.uOttawa.ca

Observatoire sur la gouvernance de l'Ontario français

C.P. 74082, Comptoir postal Beechwood
Ottawa (Ontario), K1M 2H9
Canada

Téléphone: (613) 740-0483
Télécopieur: (613) 745-8753
Courriel: info@observatoiregouvernance.ca
Internet: observatoiregouvernance.ca