

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

Projet de loi 39
Loi établissant un nouveau mode de scrutin

Le 23 janvier 2020



ISBN 978-2-89556-204-7 (PDF)
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2020
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

Table des matières

L'Union des producteurs agricoles	5
Introduction	7
1. Le poids politique des régions à l'Assemblée nationale	9
1.1. Un débat qui ne date pas d'hier	9
1.2. Des pistes de solution intéressantes	12
1.2.1. Représentation effective et égalité des votes.....	12
1.2.2. Pour limiter l'érosion du poids politique des régions	13
2. L'importance du lien entre les citoyens et leurs représentants à l'Assemblée nationale	16
2.1. Prendre en compte la spécificité du Québec	17
2.2. Oser pour assurer la qualité de la relation citoyens-élus dans toutes les régions.....	18
3. Le mode de scrutin proposé	20
3.1. La compensation régionale.....	20
3.2. La formule d'allocation des sièges compensatoires et du seuil de 10 %	20
3.3. Le rôle des députés.....	21
En conclusion	22
Annexe 1 – Articles actuels de la Loi électorale concernant la délimitation des circonscriptions électorales	23
Annexe 2 – Article 1 du projet de loi 78 (2009)	24
Annexe 3 – Variation projetée de la population totale, Québec, régions administratives et régions métropolitaines de recensement (RMR) 2016-2041	26

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les 41 324 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent 28 154 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à plus de 57 100 personnes. Chaque année, ils investissent 645 M\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2018, le secteur agricole québécois a généré 8,4 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Les 30 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 350 M\$ générant un chiffre d'affaires de 2,5 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales et 26 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

Introduction

Le mode de scrutin constitue l'une des deux composantes du système électoral, l'autre étant la carte des circonscriptions électorales. Le système électoral détermine, dans les faits, qui sera élu et quel parti politique formera le gouvernement. Selon le système électoral en cause, le même pourcentage des votes exprimés par les électeurs peut donner le pouvoir à un parti ou à un autre, engendrer un gouvernement majoritaire ou minoritaire.

Les experts affirment aussi que le système électoral a des effets sur le régime politique, qu'il influence le nombre et la taille des partis, la dynamique des partis, de même que les relations qu'ils entretiennent entre eux. Enfin, un système électoral donné ne fonctionnera pas nécessairement de la même façon dans deux pays différents. Ses effets dépendent, pour une large part, du contexte sociopolitique qui prévaut dans un État ou un pays¹.

Directeur général des élections, décembre 2007

D'emblée, l'UPA tient à remercier les membres de la Commission des institutions pour l'invitation à participer à des consultations particulières sur le projet de loi 39, Loi établissant un nouveau mode de scrutin.

Cette consultation est importante à nos yeux. En effet, le projet de loi 39, déposé à l'Assemblée nationale le 25 septembre dernier, propose l'instauration d'un nouveau mode de scrutin qui, s'il est adopté par les parlementaires, aura des incidences pour les décennies à venir sur :

- a) la relation unissant les députés aux populations qu'ils représentent;
- b) l'adéquation entre les voix exprimées par les électeurs et l'appartenance partisane des députés élus;
- c) le poids politique des régions à l'Assemblée nationale;
- d) la dynamique qui anime les relations entre parlementaires.

Si, historiquement, l'UPA s'est toujours opposée aux projets de réforme du mode de scrutin, elle a une position plus réservée cette fois-ci. Le projet de loi 39 apporte plusieurs réponses intéressantes à certaines des lacunes identifiées lors de consultations antérieures, ce qui permet à l'UPA d'y porter un regard renouvelé.

Sur la ligne de départ, le projet de loi 39 est la proposition de révision du mode de scrutin la plus intéressante sur laquelle l'UPA a eu à se pencher jusqu'à maintenant. Nous disons sur la ligne de départ puisqu'il y a fort à parier que les présentes consultations, ainsi que vos travaux à venir en commission parlementaire, permettront d'y apporter des ajustements qui seront considérés par certains comme des bonifications, et par d'autres, comme des affaiblissements.

L'UPA accueille très favorablement la proposition d'inviter la population à se prononcer sur le projet final d'un nouveau mode de scrutin. Une réforme aussi fondamentale du processus électoral mérite une telle attention.

Dans cette perspective, l'UPA n'entend pas se prononcer sur l'éventuelle Loi établissant un nouveau mode de scrutin. Elle estime qu'il appartient à chaque producteur agricole et forestier d'évaluer les avantages et les inconvénients du nouveau mode de scrutin en fonction des impacts qu'il aura dans sa région, ainsi que sur la qualité de la relation qu'il pourra établir avec

¹ Directeur général des élections (DGEQ), *Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire, L'avis du DGEQ*, Québec, décembre 2007, p. 14.

ses députés. L'UPA consacrera ses énergies à informer les producteurs sur les tenants et les aboutissants de la Loi, de façon à ce qu'ils puissent se prononcer en toute connaissance de cause lors du référendum à venir.

Les deux premières parties de notre mémoire portent sur la méthode proposée pour délimiter les circonscriptions électorales dans le cadre d'un mode de scrutin mixte compensatoire. À nos yeux, il s'agit de l'enjeu principal de ce projet de loi pour les citoyens des régions. Dans la première partie, nous proposons de bonifier le projet de loi en y clarifiant les notions de « représentation effective des électeurs » et d'« égalité du vote des électeurs ». De plus, nous proposerons certains paramètres qui pourraient être introduits dans le projet de loi afin de freiner l'érosion du poids politique des régions à l'Assemblée nationale.

Dans la troisième partie de notre mémoire, nous nous penchons plus spécifiquement sur le mode de scrutin proposé, soit un système mixte avec compensation et redistribution régionales. Bien que nous y formulions peu de recommandations, nous désirons attirer votre attention sur certains aspects du projet.

1. Le poids politique des régions à l'Assemblée nationale

Les régions québécoises ont vu, au cours des dernières décennies, leur poids politique s'effriter à l'Assemblée nationale. Encore, lors de la dernière révision de la carte électorale, la région de la Mauricie a perdu un député. C'est ce qui explique que, pour celles-ci, l'enjeu principal entourant le système électoral porte plus sur les règles entourant l'établissement de la carte électorale que sur le mode de scrutin lui-même. Pour bien saisir cet enjeu, il peut être utile de faire un bref retour en arrière.

1.1. Un débat qui ne date pas d'hier

Au Québec, cela fait une quarantaine d'années qu'une commission indépendante est chargée d'établir la carte électorale. C'est en effet en 1979 que la Commission de la représentation électorale (CRE) fut créée. Celle-ci a pour mission « de procéder à la délimitation des circonscriptions à partir de nouveaux critères de délimitation et en tenant compte de l'égalité du vote des électeurs. [...] Des mécanismes de consultation auprès des députés, des citoyens et des organismes intéressés par la délimitation des circonscriptions électorales sont mis en place. La CRE est alors composée du directeur général de la représentation et de deux commissaires, dont l'un peut être le directeur général des élections² ». (C'est nous qui soulignons.)

En 1962, le rapport Grenier a pavé la voie à la création de la CRE en recommandant de « confier la tâche de délimitation des circonscriptions à un organisme indépendant, en visant l'égalité numérique des électeurs entre les circonscriptions³ ». (C'est nous qui soulignons.) Par contre, c'est à compter de 1979 qu'une commission peut vraiment effectuer son travail à l'abri de toute influence partisane.

Depuis cette date, personne ne peut taxer la CRE d'user de *gerrymandering*.

Jusqu'en 1992, aucun article de la loi ne permettait aux commissaires de s'appuyer sur le principe de la représentation effective des électeurs pour s'écarter à plus ou moins 25 % du quotient électoral (nombre total d'électeurs au Québec/nombre de circonscriptions). C'est donc dire que l'égalité du vote des électeurs est le critère déterminant.

À titre d'exemple, rappelons qu'en septembre 1990, la CRE présenta une proposition préliminaire de délimitation qui prévoyait le retrait de trois comtés dans la grande région des Appalaches, pour en ajouter autant dans la ceinture montréalaise, et ce, au nom de ce critère.

Fort heureusement, en juin 1991, la Cour rendit son jugement dans l'affaire *Carter c. le procureur général de la Saskatchewan*⁴. Dans cette affaire, Roger Carter estima que les nouveaux écarts de la population permis entre les circonscriptions électorales de la province brimaient ses droits constitutionnels. En vertu de nouvelles dispositions, la commission avait

² CRE, *Historique de la carte électorale du Québec depuis 1792*, www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/carte-electorale/historique-de-la-carte-electorale-du-quebec-depuis-1792.php, page consultée le 3 janvier 2020.

³ Assemblée nationale, *Chronologie parlementaire depuis 1791*, www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/chronologie/chrono72.html, page consultée en décembre 2019.

⁴ *Carter c. Saskatchewan* (Procureur général), 1991 CanLII 61 (C.S.C.), [1991] 2 R.C.S.

pour mandat de délimiter les circonscriptions en établissant des circonscriptions méridionales qui ne s'écartaient pas à plus ou moins 25 % du quotient électoral. Les circonscriptions septentrionales, quant à elles, devaient respecter des écarts se limitant à plus ou moins 50 %.

La juge McLachlin, au nom de la majorité, résuma ainsi le litige de la Cour :

On peut résumer en une phrase la question à résoudre en l'espèce : dans quelle mesure, s'il en est, le droit de vote consacré par la Charte permet-il de s'écarter de la règle "une personne, une voix"? La réponse à cette question tient à ce que l'on considère être l'objet de l'article 3⁵. Ceux qui partent de la prémisse selon laquelle l'article a pour but de garantir l'égalité du pouvoir électoral sont d'avis que seule une déviation minime de cet idéal saurait être possible. Par contre, ceux pour qui l'objet de l'article 3 est de garantir une représentation effective considèrent que le droit de vote comprend plusieurs facteurs, dont l'égalité. Le débat, à mon sens, oppose essentiellement ces deux points de vue, bien que les observations qui nous ont été présentées mettent l'accent sur différents facteurs et tireraient la ligne à des endroits différents⁶.

Pour la Cour, d'autres facteurs que celui de l'égalité du pouvoir électoral doivent être pris en compte pour délimiter les circonscriptions électorales. La juge McLachlin précise ceci :

Un des plus importants tient à ce qu'il est plus difficile de représenter des populations rurales que des populations urbaines. Les documents qui nous ont été présentés indiquent que non seulement les circonscriptions rurales sont plus difficiles à desservir en raison de divers problèmes de transport et de communications, mais aussi que les électeurs ruraux font plus appel à leurs représentants élus soit à cause de l'absence des ressources plus diversifiées dont disposent les centres urbains soit pour d'autres raisons⁷. (C'est nous qui soulignons.)

10

La Cour en vient à conclure que la parité relative qui est recherchée n'est pas toujours bonne, notamment lorsqu'elle a pour effet de restreindre le droit à la représentation effective.

Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité 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. Ce ne sont là que des exemples de considérations qui peuvent justifier une dérogation à l'égalité absolue des votes dans la poursuite d'une représentation plus effective [...]⁸.

À la suite de ce jugement, la *Loi électorale* a été modifiée, notamment à l'article 14, pour y insérer un premier alinéa qui précise que « le Québec est divisé en circonscriptions électorales délimitées de manière à assurer le respect du principe de la représentation effective des électeurs⁹ ».

C'est dans ce contexte particulier que l'UPA s'est présentée devant la CRE en 1992. D'une part, elle voulait mettre en lumière l'effritement de la représentation des régions à l'Assemblée nationale engendrée par sa proposition et, d'autre part, faire valoir l'importance de donner aux

⁵ L'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés est ainsi libellé : « Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. »

⁶ *Carter c. Saskatchewan* (Procureur général), *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Loi électorale* (chapitre E-3.3), article 14.

questions régionales et aux facteurs géographiques le poids qu'ils méritent dans la délimitation des circonscriptions. Nous écrivions alors :

De façon plus particulière, nous nous opposons aux diverses recommandations qui auraient pour effet de priver de trois circonscriptions électorales la grande région des Appalaches. [...] Nous croyons que votre Commission ne devrait pas hésiter à faire preuve d'un peu d'audace pour ajouter, s'il le faut, quelques circonscriptions d'exception [...].

L'inclusion du principe de la représentation effective a permis aux commissaires de déposer une version finale de la carte électorale qui n'ampute pas de circonscriptions dans la région des Appalaches. Nous croyions l'affaire réglée!

Seize ans plus tard, en mars 2008, le problème se pose à nouveau. La CRE propose une version quasi identique de la réforme envisagée en 1990.

Dans le mémoire qu'elle déposa à la CRE en juin 2008, l'UPA estime que la consultation est mal engagée parce qu'elle n'a pas été précédée d'une réflexion sur les critères ayant servi à son élaboration.

La CRE, dans son rapport final de décembre 2001¹⁰, avait sagement invité les élus et la population à tenir un tel débat.

Nous citons ci-dessous les conclusions de la CRE en 2001 :

Dans la conclusion de son rapport déposé en décembre 2001, la Commission fait état des problèmes qui découlent de l'évolution inégale de la population électorale dans les différentes régions du Québec. Les circonscriptions électorales doivent être délimitées de manière à respecter le principe de la représentation effective des électeurs. Ce principe reconnu par la Cour suprême en 1991 se traduit concrètement par la capacité pour les électeurs d'avoir le meilleur accès possible à leur représentant élu et par la capacité pour les élus d'accomplir adéquatement leur double rôle de législateur et d'ombudsman. Or, l'application de ce principe suscite des réactions de plus en plus vives et contradictoires : les citoyens des régions éloignées qui voient la proportion de leur population électorale diminuer souhaitent conserver leur circonscription électorale alors que ceux des régions à forte densité de population réclament l'ajout de circonscriptions. Alors que les premiers privilégient une interprétation plus large du principe de la représentation effective, les seconds insistent sur l'importance de l'égalité du nombre d'électeurs par circonscription. Dans son rapport, la Commission conclut sur la nécessité d'engager une réflexion sur les moyens susceptibles d'assurer une représentation équitable à l'ensemble des citoyennes et des citoyens du Québec¹¹. (C'est nous qui soulignons.)

Comme cette réflexion n'a pas eu lieu, l'UPA demande à la CRE d'utiliser au maximum le pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé par la *Loi électorale* pour reconnaître la spécificité des régions et assurer la représentation effective de leurs citoyennes et citoyens.

Le redécoupage proposé de la carte électorale ne règle en rien les incohérences de notre système. Au contraire, cette démarche s'appuie sur une logique mathématique qui conduit

¹⁰ Commission de la représentation électorale, *La carte électorale de 2001, Rapport final*, Québec, 13 décembre 2001.

¹¹ *Ibid.*, p. 8.

irréremédiablement à l'érosion du poids politique des régions et du coup, elle appauvrit notre démocratie d'une grande diversité des identités locales et régionales¹².

Finalement, la carte proposée n'entrera pas en vigueur, puisque la majorité des députés s'y opposent et que la Commission de l'Assemblée nationale ne convie pas la CRE à lui présenter son rapport. Les élus veulent se donner le temps de trouver une solution qui satisfera tout le monde.

Il faut donc reconnaître que même si le principe de la représentation effective a été introduit dans la Loi, la pression demeure constante sur les circonscriptions rurales. Il apparaît évident que d'autres paramètres doivent être introduits dans la Loi afin de freiner l'érosion du poids politique des régions à l'Assemblée nationale.

1.2. Des pistes de solution intéressantes

La réponse du gouvernement à cet enjeu est venue en novembre 2009, dans le projet de loi 78, intitulé *Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives*.

Son article 1 a pour effet de modifier les articles 14 à 17¹³ de la *Loi électorale*. Ce sont ces articles qui édictent les critères que doivent prendre en compte les commissaires pour définir une nouvelle carte électorale.

1.2.1. Représentation effective et égalité des votes

Le premier mérite du projet de loi 78, c'est qu'il élimine l'ambiguïté qui oppose la représentation effective des électeurs et l'égalité du vote des électeurs dans la Loi actuelle (voir l'encadré ci-contre). Il propose de remplacer l'actuel article 14 de la Loi par l'article suivant :

14. Le Québec est divisé en autant de circonscriptions électorales que requises afin de respecter les règles établies au présent chapitre tout en respectant le principe de la représentation effective des électeurs¹⁴. (C'est nous qui soulignons.)

Que propose le projet de loi 39 à cet égard?

La réponse se trouve dans l'alinéa inséré au début de l'article 15 :

En tenant compte du deuxième alinéa, des règles prévues aux articles 16 et 17 et de l'égalité du vote des électeurs, la Commission délimite les circonscriptions électorales à l'intérieur de chaque région en fonction du nombre de circonscriptions qui lui a été

Loi électorale, chapitre E-3.3

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**.

¹² UPA, *Mémoire sur le redécoupage de la carte électorale*, présenté à la Commission de la représentation électorale, 2008.

¹³ Voir l'annexe 1.

¹⁴ Projet de loi 78, *Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives*, novembre 2009, article 14.

accordé, de manière à assurer le respect du principe de la représentation effective des électeurs. (C'est nous qui soulignons.)

Nous estimons que le fait d'inclure dans la même phrase « l'égalité du vote des électeurs » et « le principe de la représentation effective des électeurs » contribue à donner l'impression qu'il s'agit de deux principes distincts alors que dans les faits le premier, bien qu'important, n'est qu'un des éléments constituant le principe de la représentation effective.

Pour cette raison, l'UPA recommande de libeller cet alinéa ainsi :

En tenant compte du deuxième alinéa, des règles prévues aux articles 16 et 17 et de manière à assurer le respect du principe de la représentation effective des électeurs, la Commission délimite les circonscriptions électorales à l'intérieur de chaque région en fonction du nombre de circonscriptions qui lui a été accordé.

1.2.2. Pour limiter l'érosion du poids politique des régions

L'autre élément important qu'amène le projet de loi 78 est l'allocation, à chacune des régions administratives du Québec, d'un nombre minimal de circonscriptions électorales. Ce faisant, elle garantit aux régions, et même à Montréal, que si la croissance démographique nécessite de créer de nouvelles circonscriptions ailleurs, cela pourra être fait sans qu'on les ampute du nombre équivalent de circonscriptions. Bien entendu, le nombre maximal de 125 députés doit être abrogé pour y arriver.

Le tableau ci-dessous présente le nombre minimal de circonscriptions, tel qu'il avait été établi dans le projet de loi 78.

Projet de loi 78
Nombre minimal de circonscriptions
par région administrative

Région	Minimum de sièges
Bas-Saint-Laurent	4
Saguenay–Lac-Saint-Jean	5
Capitale-Nationale	11
Mauricie	5
Estrie	5
Montréal	28
Outaouais	5
Abitibi-Témiscamingue	3
Côte-Nord	2
Chaudière-Appalaches	8
Laval	5
Lanaudière	6
Laurentides	8
Montérégie	21
Centre-du-Québec	4

14

Que propose le projet de loi 39 pour limiter l’effritement du poids politique des régions à l’Assemblée nationale?

La réponse se trouve dans la méthode utilisée pour déterminer le nombre de sièges de circonscription et de sièges régionaux qu’aura chacune des régions électorales.

Il est proposé d’allouer, d’emblée, un siège de circonscription à chaque région électorale (deux pour la région Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine) et un siège de région à 16 régions¹⁵.

Une fois cette étape franchie, l’allocation des sièges restants se fait sur la base des quotients les plus élevés (voir l’article 3 du projet de loi, à l’annexe 2).

Puisque les premiers sièges de circonscription et de région sont alloués sans tenir compte du poids démographique des régions électorales, la formule avantage légèrement les régions les moins peuplées. Si les sièges étaient alloués uniquement sur la base des quotients les plus élevés, les résultats seraient fort différents. Pour s’en convaincre, il suffit de regarder les circonscriptions qui se sont trouvées en situation d’exception à la suite de la dernière révision de la carte électorale¹⁶ :

- Abitibi-Est (-30,4 %)
- Abitibi-Ouest (-26,8 %)

¹⁵ Le Nord-du-Québec n’aura pas de siège régional, mais Ungava sera une circonscription d’exception prévue à la Loi.

¹⁶ CRE, *La carte électorale – À l’image du Québec, La carte électorale du Québec 2017, Rapport final*, juin 2017, p. 19.

- Bonaventure (-26,6 %)
- Gaspé (-36,8 %)
- René-Lévesque (-29,3 %)
- Ungava¹⁷ (-44,3 %).

Malgré l'effet légèrement compensatoire de la méthode d'allocation des sièges, il y a fort à parier que lors des révisions subséquentes, les régions verront leur poids politique continuer de s'effriter à l'Assemblée nationale. Du moins, c'est ce que laissent présager les prévisions démographiques de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)¹⁸ (voir annexe 3).

Le seul moyen que nous puissions envisager pour ralentir la diminution du poids politique des régions à l'Assemblée nationale est d'intégrer dans le projet de loi 39 les principes du projet de loi 78 (2009).

L'UPA recommande de modifier l'article 3 du projet de loi :

- en éliminant la limite de 125 sièges à l'Assemblée nationale;
- en établissant un nombre minimal de sièges pour chaque région administrative, ainsi qu'un nombre minimal de circonscriptions pour chacune d'entre elles.

En procédant de la sorte, on s'assure que lorsque viendra le temps d'ajouter une circonscription dans le pourtour de Montréal, cela ne se fera pas en amputant une circonscription en région.

Certes, on n'arrête pas la perte du poids politique des régions à l'Assemblée nationale, mais on la ralentit.

¹⁷ Le projet de loi 39 prévoit que les Îles-de-la-Madeleine et Ungava seront des circonscriptions prévues à la *Loi électorale*.

¹⁸ Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2016-2066*, édition 2019, juillet 2019, p. 32.

2. L'importance du lien entre les citoyens et leurs représentants à l'Assemblée nationale

Les députés ont un double rôle : celui de législateur, bien entendu, mais également celui d'ombudsman des citoyens de leur circonscription auprès de l'administration publique.

Si l'UPA salue la volonté de délimiter les circonscriptions électorales à l'intérieur des régions administratives, elle s'inquiète de l'effet qu'aura la diminution du nombre de circonscriptions sur la relation citoyens-députés.

Le fait de passer de 125 à 80 circonscriptions électorales fera en sorte que certaines auront des dimensions démesurées. À titre d'exemple, la seule circonscription de la région de la Côte-Nord aura une superficie¹⁹ de 11 261 km² et les deux circonscriptions d'Abitibi-Témiscamingue se partageront un territoire de 57 349 km²! Pour se donner une base comparative, mentionnons que la Montérégie²⁰, qui a une superficie équivalente à celle de la Côte-Nord, comptera 13 circonscriptions et aura 7 sièges de région.

Certains donnent en exemple les circonscriptions électorales fédérales pour démontrer que leur dimension n'affecte pas la relation entre les citoyens et leurs élus. Une telle affirmation fait fi de la relation particulière qui se tisse entre les élus de la législature québécoise et leurs concitoyens, du fait que les services qui sont au cœur de leur quotidien (santé, éducation, immatriculation...) relèvent de ce palier gouvernemental. Ce n'est pas le cas de la relation avec leurs élus fédéraux, ceux-ci traitant de questions plus éloignées de ce quotidien.

16

Dans son rapport final de 2017, la CRE dit avoir envisagé de retirer une circonscription à la région de l'Abitibi-Témiscamingue. Après analyse, la CRE en est venue à la conclusion que « le retrait d'une circonscription dans la région produirait deux circonscriptions de superficie trop grande, dont les écarts par rapport à la moyenne provinciale seraient très élevés, ce qui se révélerait inhabituel pour des circonscriptions aussi étendues²¹ ». (C'est nous qui soulignons.)

D'aucuns diront que la région conservera tout de même trois députés, puisqu'elle aura un député de liste compensatoire. À nos yeux, cet argument n'est que théorique, car les deux députés devront tout de même œuvrer à l'intérieur de circonscriptions jugées trop grandes par la CRE.

Nous pouvons également donner en exemple la très conservatrice²² Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Québec qui a, quant à elle, proposé de

¹⁹ Il s'agit de la superficie en terre ferme. ISQ, *Profils statistiques par région et MRC géographiques*, http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/region_00/region_00.htm, page consultée le 6 janvier 2020.

²⁰ La Montérégie a une superficie, en terre ferme, de 11 112 km².

²¹ CRE (2017), *op. cit.*, p. 19.

²² Nous utilisons le terme « conservatrice » en lien avec la volonté des commissaires de limiter au maximum les écarts de population des circonscriptions avec le quotient électoral de l'ensemble du Québec. « La Commission, tout comme celles qui l'ont précédée, a jugé souhaitable, sauf exceptions justifiées, que la grande majorité des circonscriptions se situent à l'intérieur d'un écart maximal de 10 %, en plus ou en moins, du quotient électoral établi à 101 321 habitants. », Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour le Québec, *op. cit.*

retrancher une circonscription dans l'Est du Québec. Dans son rapport à la Chambre des communes, les commissaires écrivent que :

Le virage le plus prononcé par rapport à notre proposition [initiale] se remarque dans le retour vers l'extrême est du Québec, sur la rive sud de l'estuaire et du golfe du Saint-Laurent, d'une circonscription que nous avons ajoutée sur l'Île de Montréal. D'une voix unanime, les porte-parole néo-démocrates et libéraux des environs de Montréal nous ont instamment suggéré de ne pas ajouter sur l'Île de Montréal une circonscription dont serait privé l'Est du Québec. Leurs propos faisaient bien écho aux intervenants de l'Est qui critiquaient avec véhémence notre proposition à cet effet. Les arguments relatifs à l'étendue des circonscriptions et à la lourdeur de la tâche des députés leur étant attachés ont rapidement mis en évidence le caractère inopportun de notre position initiale²³. (C'est nous qui soulignons.)

Plus loin dans leur rapport, les commissaires expliquent qu'avec leur proposition initiale « la représentation par le député en était grandement alourdie [voire] impossible ». Fait plus qu'exceptionnel pour une commission fédérale, la circonscription Avignon-Matane a été maintenue avec un écart au quotient électoral québécois de -26,42 %, « en raison de son caractère extraordinaire sur les plans démographique et géographique²⁴ ».

Ces exemples nous portent à croire que la qualité de la relation députés-citoyens dans les circonscriptions rurales sera affectée par les distances qu'ils auront à parcourir pour se rencontrer. Ils peinent déjà à le faire aujourd'hui!

2.1. Prendre en compte la spécificité du Québec

Pour démontrer que la relation députés-citoyens n'est pas affectée par la mise en place d'un mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire, plusieurs citent les exemples de l'Allemagne, de l'Écosse et de la Nouvelle-Zélande. Certes, on peut tirer des enseignements de ces expériences, mais en gardant en tête la mise en garde du DGEQ :

*[...] un système électoral donné ne fonctionnera pas nécessairement de la même façon dans deux pays différents. Ses effets dépendent, pour une large part, du contexte sociopolitique qui prévaut dans un État ou un pays*²⁵.

Une des caractéristiques qui distingue nettement le Québec des États cités, c'est la vastitude de son territoire. Le tableau ci-contre est assez éloquent à cet égard. La densité de la population en Nouvelle-Zélande est trois fois plus élevée que celle du Québec, celle de l'Écosse douze fois plus et celle de l'Allemagne, quarante-deux fois plus.

Densité de la population²⁶

État	Hab./km ²
Québec	5,54
Nouvelle-Zélande	18,33
Écosse	69,62
Allemagne	232,36

²³ Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour le Québec, *Rapport initial à la Chambre des communes (15 février 2013)*, <http://www.redecoupage-federal-redistribution.ca/content.asp?section=qc&dir=now/reports&document=page5&lang=f>, page consultée le 6 janvier 2020.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ DGEQ (2007), *op. cit.*

²⁶ PopulationData.net, *Atlas des populations et pays du monde*, <https://www.populationdata.net>, page consultée le 10 janvier 2020.

De façon générale, dans un État densément peuplé, un député a à représenter un plus grand nombre d'électeurs, mais il œuvre sur un territoire beaucoup plus petit. Par exemple, aux élections fédérales de 2017, en Allemagne, la population de la Basse-Saxe (une région électorale) a élu ses 66 députés au Bundestag (le parlement fédéral). Chacun de ces élus représente, en moyenne, une population de 121 000 personnes. À titre comparatif, soulignons que chaque élu fédéral au Québec représente 101 000 personnes. Les circonscriptions électorales de la Basse-Saxe ont en moyenne 1 587 km².

Avec les dispositions prévues au projet de loi 39, la région d'Abitibi-Témiscamingue serait représentée par trois députés : deux de circonscription et un régional. Chacun de ces trois députés représenterait, en moyenne, 49 000 citoyens. C'est 2,5 fois moins qu'un député de la Basse-Saxe. Par contre, les deux circonscriptions de la région auraient une superficie moyenne de 28 674 km², dix-huit fois plus grande qu'une circonscription de la Basse-Saxe.

En prenant en compte la réalité géographique du Québec, il apparaît hasardeux d'anticiper les effets qui résulteront du redécoupage des circonscriptions électorales sur la qualité de la relation citoyens-élus. À cet égard, nous pouvons nous inspirer de l'expérience de nos voisins ontariens.

2.2. Oser pour assurer la qualité de la relation citoyens-élus dans toutes les régions

En 1996, l'Ontario a fait le choix d'adopter la délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour ses propres circonscriptions. Assez rapidement, en 2005, le gouvernement de l'Ontario modifia la *Loi sur la représentation électorale*, pour exclure les 11 circonscriptions du Nord du processus qui les lie au redécoupage fédéral. Le Nord conserve donc ses 11 circonscriptions, alors que selon le redécoupage fédéral, il aurait dû en perdre une. En 2015, le *statu quo* a été maintenu, mais en 2016, l'Ontario créa une commission de délimitation pour le Nord de l'Ontario. Un an plus tard, celle-ci recommanda de créer deux nouvelles circonscriptions pour tenir compte notamment de l'éparpillement de la population dans la région et de la nécessité d'assurer une meilleure représentation des peuples autochtones.

Ce qui est intéressant ici, c'est que l'Assemblée législative de l'Ontario n'a fixé aucun « écart maximum pour les circonscriptions par rapport à la population moyenne d'une circonscription²⁷ ». Ce faisant, la législature ontarienne laisse le soin à la Commission de déterminer ses obligations par rapport « aux critères constitutionnels qui découlent du droit de vote énoncé à l'article 3 de la Charte Canadienne des droits et libertés²⁸ ». Ceci a conduit la Commission à définir une carte électorale pour le Nord de l'Ontario qui vise, entre les circonscriptions, un écart maximal de la population allant de -25 % à +25 %, et ce, sans directement tenir compte du quotient électoral du Sud.

S'inspirant de cette expérience ontarienne, l'UPA estime que la détermination du nombre de circonscriptions électorales dans certaines régions devrait demeurer sous la responsabilité de la Commission de la représentation électorale, plutôt que d'être fixée en fonction de la formule décrite à l'article 3 du projet de loi 39. Cela s'avère d'autant plus pertinent que certaines des

²⁷ Commission de délimitation des circonscriptions électorales du Grand Nord, *Rapport de la Commission*, le 8 août 2017, <https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/fnebc/>, page consultée le 18 décembre 2019.

²⁸ *Ibid.*

circonscriptions actuelles ont déjà atteint une limite au-delà de laquelle il deviendra impossible d'assurer la représentation effective des électeurs.

C'est certainement le cas des cinq circonscriptions en situation d'exception²⁹ dans les régions Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. À ces régions il faut ajouter le Bas-Saint-Laurent où il est de plus en plus difficile de faire un redécoupage pertinent compte tenu de la répartition de la population sur le territoire.

L'UPA recommande :

- de ne pas déterminer le nombre de circonscriptions électorales que compteront les régions électorales Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent, Côte-Nord et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine en fonction des dispositions prévues au paragraphe 14.2 de l'article 3 du projet de loi 39;
- d'insérer après ce paragraphe le paragraphe 14.2.1, lequel précisera que la CRE doit déterminer le nombre de circonscriptions électorales nécessaires pour assurer la représentation effective des électeurs de ces régions.

L'UPA est consciente que sa recommandation a pour effet d'ajouter quatre députés à l'Assemblée nationale. Elle estime toutefois qu'il n'y a pas d'autres solutions qui permettraient d'éviter que la relation citoyens-députés devienne factice dans ces régions.

²⁹ Il s'agit d'Abitibi-Est, d'Abitibi-Ouest, de Bonaventure, de Gaspé et de René-Lévesque.

3. Le mode de scrutin proposé

Le projet de loi 39 propose la mise en place d'un mode de scrutin mixte avec compensation régionale, pour « que le mode de scrutin reflète plus fidèlement la pluralité et le poids relatif des opinions et des idées politiques existantes au sein de la société³⁰ ». Plusieurs autres modes de scrutin auraient pu être envisagés pour atteindre ce même objectif, mais force est de constater que le mode de scrutin mixte compensatoire est celui qui semble rallier le plus grand nombre de partisans d'une réforme du mode de scrutin au Québec. De plus, c'est celui qui a fait l'objet de l'entente entre le Parti québécois, la Coalition avenir Québec, Québec solidaire et le Parti vert en mai 2018.

Plusieurs dizaines de variantes de ce mode de scrutin ont été étudiées au cours des dernières années. Comme mentionné en introduction, le mode de scrutin envisagé dans le projet de loi 39 est la proposition la plus intéressante sur laquelle l'UPA a eu à se pencher jusqu'à maintenant. Ceci étant dit, elle estime que les propositions qu'elle a formulées dans les sections précédentes sont nécessaires pour rendre la réforme plus acceptable pour les régions.

Nous aurons peu de recommandations à formuler dans la présente section, par contre, nous profitons de l'occasion pour faire part de certaines de nos observations et certains de nos questionnements aux membres de la Commission.

3.1. La compensation régionale

L'UPA se réjouit du choix, fait dans le projet de loi 39, d'établir la compensation au niveau régional et de redistribuer les sièges compensatoires en région. D'autres choix auraient été possibles comme celui d'établir la compensation au niveau national et, par la suite, d'effectuer une redistribution régionale. Cette façon de faire permet d'augmenter légèrement l'adéquation entre le pourcentage de voix reçues par un parti et le nombre de sièges qu'il obtient, mais elle génère des incongruités. En effet, compte tenu de la concentration de la population, certaines régions plus éloignées pourraient se voir attribuer des sièges de compensation qui n'ont aucun lien avec les préférences exprimées par les électeurs.

3.2. La formule d'allocation des sièges compensatoires et du seuil de 10 %

Depuis le dépôt du projet de loi, l'article 156 est sans conteste celui qui a fait couler le plus d'encre. Plusieurs ont dénoncé la formule retenue pour allouer les sièges régionaux ainsi que le seuil à partir duquel un parti devient éligible pour l'un de ces sièges.

En vertu de la formule retenue, le premier siège de région est alloué au parti ayant obtenu le quotient le plus élevé, résultant du calcul suivant :

- en divisant le nombre total de votes en faveur de sa liste régionale;
- par le résultat obtenu par l'addition du nombre 1 à la moitié du nombre de candidats de ce parti élus comme députés de circonscription pour cette région.

Il s'agit de la méthode D'Hondt, à laquelle une modification importante a été apportée. En effet, selon cette méthode, le nombre de votes obtenus par la liste d'un parti est divisé par le nombre

³⁰ Préambule du projet de loi 39.

(et non la moitié) de candidats élus de ce parti, plus 1. Il est clair qu'en procédant ainsi, les chances d'en obtenir un pour les partis qui n'ont pas obtenu de siège de circonscription diminuent. L'effet compensatoire recherché en implantant un mode de scrutin mixte est également atténué.

La formule développée est d'autant plus surprenante qu'on s'entend généralement pour dire que la méthode D'Hondt offre déjà un avantage aux grands partis³¹. C'est la méthode qui avait été retenue dans l'avant-projet de loi sur la *Loi électorale* de 2004.

D'autre part, il est prévu que « pour participer à l'attribution des sièges de région, un parti doit avoir obtenu, à l'échelle du Québec, 10 % des votes valides exprimés en faveur de l'ensemble de ses listes régionales de candidats³² ».

L'UPA estime que, dans le contexte actuel, ce seuil est élevé. Bien qu'il soit impossible de prévoir le comportement électoral des Québécois lorsqu'ils auront à voter pour un député de circonscription, et pour une liste de parti, il serait surprenant que les voix exprimées pour les tiers partis bondissent de façon extraordinaire.

Il peut être utile de rappeler à ce moment-ci les résultats des élections générales de 2018.

Pourcentage du vote obtenu par les partis politiques aux élections générales du 1^{er} octobre 2018

CAQ	PLQ	PQ	QS	PVQ	PCQ	Autres
37,42 %	24,82 %	17,06 %	16,10 %	1,68 %	1,46 %	≥ 0,5 %

Puisqu'il y a 45 sièges régionaux à allouer dans 17 régions, un seuil naturel s'imposera dans la grande majorité des régions et ce seuil sera fort probablement plus élevé que 10 %.

3.3. Le rôle des députés

S'il y a un sujet qui suscite beaucoup de questions lorsqu'on discute du mode de scrutin envisagé, c'est bien celui du rôle des députés.

L'UPA est consciente que le rôle des députés, qu'ils soient de circonscription ou de région, n'a pas à être défini dans le projet de loi 39. Par contre, elle est d'avis que si le projet de loi se rend à l'étape du référendum, une vaste campagne devra le précéder, de façon à ce que les citoyens puissent se prononcer de façon éclairée.

³¹ DGEQ (2007), p. 34.

³² Projet de loi 39, article 156, paragraphe 379.2.

En conclusion

Comme mentionné précédemment, l'UPA estime que le projet de loi 39 propose le modèle de mode de scrutin mixte avec compensation et répartition régionales le plus achevé qu'il lui ait été donné d'analyser à ce jour. C'est ce qui fait en sorte que contrairement à ses positions sur les propositions antérieures, l'UPA n'entend pas, à ce stade-ci, s'opposer à cette réforme.

Si le projet de loi 39 est adopté par l'Assemblée nationale, l'UPA entend consacrer ses énergies à informer les producteurs agricoles et forestiers de ses avantages et de ses inconvénients.

Il est certain que s'il résultait de vos travaux une version bonifiée du projet, cela ne ferait qu'ajouter à l'ensemble des avantages.

Comme nous l'avons souligné, nous considérons que le projet de loi ne contient aucune mesure pour freiner la perte de poids des régions à l'Assemblée nationale. De plus, en considérant la réalité démographique, géographique et sociopolitique du Québec, il apparaît clairement que si des correctifs ne sont pas apportés au projet de loi, certains citoyens se verront privés de leur droit constitutionnel à une représentation effective. Comme le mentionnait la juge McLachlin, la relation citoyens-députés prend un sens particulier en milieu rural. Nous espérons que vous porterez à cette question toute l'attention qu'elle mérite.

Finalement, nous avons proposé, dans la dernière section de notre mémoire, certaines bonifications qui permettraient d'accroître l'effet compensatoire du mode de scrutin et d'autres qui pourraient favoriser l'atteinte de la parité entre les femmes et les hommes à l'Assemblée nationale.

Nous avons bon espoir qu'aux termes de ces audiences et de l'étude article par article du projet de loi, vous aurez une proposition qui sera à même de rallier toutes les Québécoises et tous les Québécois.

Annexe 1 – Articles actuels de la *Loi électorale* concernant la délimitation des circonscriptions électorales

- 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.

1989, c. 1, a. 14; 1991, c. 48, a. 1.

- 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.

1989, c. 1, a. 15; 1996, c. 2, a. 662.

- 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.

1989, c. 1, a. 16; 1995, c. 23, a. 9; 1997, c. 8, a. 2.

- 17.** 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.

Malgré l'article 16, les Îles-de-la-Madeleine décrites à l'annexe I constituent une circonscription.

1989, c. 1, a. 17; 1991, c. 48, a. 2.

Annexe 2 – Article 1 du projet de loi 78 (2009)

1. Les articles 14 à 17 de la Loi électorale (L.R.Q, chapitre E-3.3) sont remplacés par les suivants :

« 14. Le Québec est divisé en autant de circonscriptions électorales que requises afin de respecter les règles établies au présent chapitre tout en respectant le principe de la représentation effective des électeurs.

« 15. Aux fins de la détermination du nombre de circonscriptions électorales, les régions administratives suivantes sont utilisées et le nombre minimal de circonscriptions électorales qui leur est alloué est le suivant :

- Bas-Saint-Laurent 4
- Saguenay–Lac-Saint-Jean 5
- Capitale-Nationale 11
- Mauricie 5
- Estrie 5
- Montréal 28
- Outaouais 5
- Abitibi-Témiscamingue 3
- Côte-Nord 2
- Chaudière-Appalaches 8
- Laval 5
- Lanaudière 6
- Laurentides 8
- Montérégie 21
- Centre-du-Québec 4

La région administrative de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine est utilisée en excluant le territoire de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine et le nombre minimal de 3 circonscriptions électorales lui est alloué.

« 16. Le territoire des Îles-de-la-Madeleine décrit à l'annexe I, le territoire de l'Ungava décrit à l'annexe I.1 et le territoire du Nunavik décrit à l'annexe I.2 constituent chacune une circonscription.

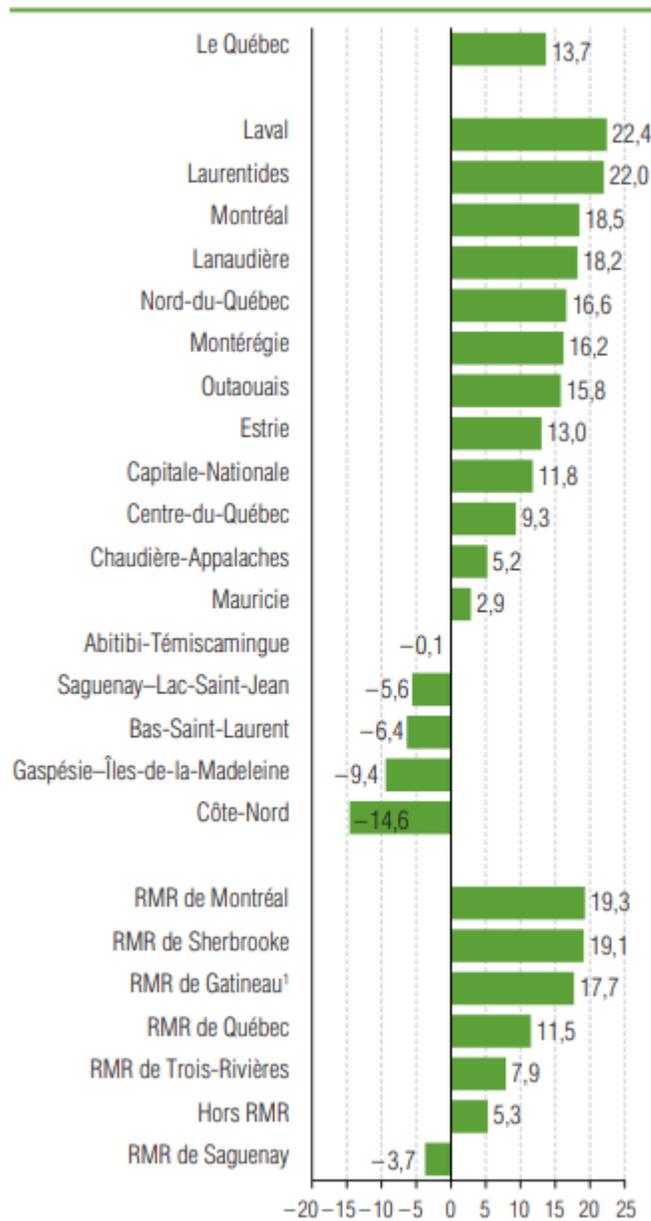
« 17. Pour chaque région administrative mentionnée à l'article 15, mais en tenant compte du deuxième alinéa de cet article, on attribue un nombre préliminaire de circonscriptions correspondant au quotient obtenu par la division du nombre d'électeurs inscrits à la liste électorale permanente pour cette région par le quotient provincial.

Le quotient provincial est obtenu en divisant le nombre total d'électeurs inscrits à la liste électorale permanente à l'exclusion des électeurs des circonscriptions mentionnées à l'article 16, par 123.

Si les quotients résultant des calculs mentionnés au présent article comportent une décimale, celle-ci est arrondie à l'unité supérieure lorsqu'elle est égale ou supérieure à 5 et à l'unité inférieure dans le cas contraire.

- « **17.1.** Si le nombre préliminaire de circonscriptions attribué conformément à l'article 17 à une région est égal ou inférieur au nombre minimal de circonscriptions mentionné à l'article 15 pour cette région, la région conserve ce nombre minimal de circonscriptions.
Si ce nombre préliminaire de circonscriptions est supérieur au nombre minimal, la région se voit attribuer un nombre de circonscriptions correspondant à ce nombre préliminaire.
- « **17.2.** La Commission de la représentation détermine le nombre de circonscriptions électorales conformément aux articles 16 et 17.1.
- « **17.3.** La Commission de la représentation délimite chaque circonscription en respectant les règles énoncées aux articles 17.4 et 17.5.
- « **17.4.** Sauf pour les circonscriptions mentionnées à l'article 16, chaque circonscription doit être délimitée de façon que, d'après la liste électorale permanente, le nombre d'électeurs dans cette circonscription ne soit ni supérieur ni inférieur de plus de 25 % au 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.
- « **17.5.** 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 prévisible de fluctuation de la population, l'accessibilité, la superficie et la configuration de la région, les frontières naturelles du milieu ainsi que les territoires des municipalités et des commissions scolaires. ».

Annexe 3 – Variation projetée de la population totale, Québec, régions administratives et régions métropolitaines de recensement (RMR) 2016-2041



Source : Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2016-2066, Édition 2019*, juillet 2019, p. 32.