

**CHERCHER L'ÉQUILIBRE ENTRE LA JUSTE REPRÉSENTATIVITÉ DES RÉGIONS ET  
DES ÉLECTEURS PAR UNE RÉFORME CONJOINTE DU MODE DU SCRUTIN ET DE LA  
LOI ÉLECTORALE**

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR**

**M. JEAN-SÉBASTIEN BARRIAULT**

EX-MAIRE DES MÉCHINS, EX-CONSEILLER POLITIQUE AUPRÈS DU DÉPUTÉ DE GASPÉ,  
CONSULTANT ET CITOYEN ENGAGÉ

Mémoire déposé dans le cadre de la consultation publique entourant l'adoption d'une  
Constitution pour le Québec

Novembre 2025

## Table des matières

Sommaire .....	3
Introduction .....	4
Principes à l'œuvre derrière la réforme de la carte électorale.....	5
Articles 14 et 16 : La représentation effective.....	5
Article 15 : Le respect des communautés naturelles.....	6
La refonte de la carte électorale de 2023 .....	6
La refonte avortée du mode de scrutin .....	7
Proposition.....	8
Conclusion.....	9
Annexe : Présentation de l'auteur .....	10
Jean-Sébastien BARRIAULT .....	10

## Sommaire

Chercher l'équilibre entre la représentation des territoires et celle des électeurs n'est pas une mince affaire d'autant plus que la loi électorale comporte deux articles qui se retrouvent souvent en opposition, comme ce fut le cas lors de la dernière refonte de la carte électorale, à l'automne 2023. Ces deux articles fondamentaux concernent la représentation effective des électeurs (article 14) et le respect des communautés naturelles (article 15). En continuant d'ignorer cette opposition délétère, l'État québécois se trouve complice de distorsions affectant aussi bien les régions que les électeurs dans leur droit fondamental à une juste représentation. Le projet de Constitution nous offre l'occasion de corriger cela.

De fait, il existe une manière de surmonter cet obstacle et de rendre complémentaires les articles 14 et 15 de la loi électorale. C'est ce que s'attarde à démontrer ce mémoire à travers une série de mesures touchant tout à la fois la loi électorale, mais également le mode de scrutin.

Ces mesures peuvent se résumer comme suit :

**Première mesure** : Rappeler le projet de loi 39 sur la réforme du mode de scrutin afin de créer 45 circonscriptions régionales permettant l'élection de 45 députés grâce au mode de scrutin mixte compensatoire avec listes régionales.

**Deuxième mesure** : Modifier la loi électorale afin que seul l'article 14 de la loi électorale (représentation effective des électeurs) ne s'applique à celles-ci.

**Troisième mesure** : Maintenir dans leurs frontières actuelles les 125 circonscriptions existantes.

**Quatrième mesure** : Modifier la loi électorale afin que seul l'article 15 de la loi électorale (respect des communautés naturelles) ne s'applique à celles-ci.

**Cinquième mesure** : Procéder à la création d'une Chambre des régions regroupant les 45 députés issus des listes régionales et pouvant siéger au Salon rouge ou ailleurs afin d'éviter que l'Assemblée nationale ne devienne une chambre hybride composée de deux catégories de députés siégeant côte à côte; les députés de circonscription ancrés territorialement et devant rendre des comptes à leurs électeurs et les députés de liste rattachés d'abord et avant tout à un parti.

**Sixième mesure** : Accorder à cette Chambre des régions les mêmes pouvoirs législatifs que l'Assemblée nationale afin de respecter l'esprit du projet de loi 39.

## Introduction

La volonté du gouvernement de doter le Québec d'une Constitution est une initiative riche en possibilités. Malgré le peu de temps qui nous a été alloué pour participer à cet exercice des plus importants, nous saluons celui-ci, car il nous offre l'opportunité de doter la nation québécoise de la plus sacrée des pièces législatives, un document unique devant garantir la pérennité de notre identité forgée par l'histoire et un territoire immense.

À cet égard, nous aimerions profiter de ce moment pour partager avec les plus hautes instances une réflexion qui, nous pensons, peut permettre de perfectionner le modèle québécois. Cette réflexion présentée dans les pages qui suivent concerne **la juste représentativité des régions**. Il s'agit d'un enjeu qui a été ravivé dans l'Est-du-Québec, à l'automne 2023, à l'occasion de la dernière réforme de la carte électorale. Si celle-ci a été suspendue grâce à l'intervention inopinée du parlement, elle n'a pas pour autant été écartée. Telle une épée de Damoclès, elle menace toujours de s'abattre sur nous. Or, si rien n'est changé dans la loi, cette menace ne tardera pas à se matérialiser.

Pour nous qui venons des régions, il s'agit d'un irritant majeur, et ce, pour plusieurs raisons. Non seulement **cette manière de faire menace l'équilibre fragile qui subsiste dans la représentativité des territoires du Québec**, mais encore **elle met à mal certains articles de la loi, notamment le respect des communautés naturelles**. C'est sans compter qu'elle **affecte de manière aberrante le travail d'un député obligé à passer une partie de son mandat non pas à son bureau, au parlement ou avec des citoyens, mais derrière le volant de sa voiture**. Pour le député de Gaspé, par exemple, nous avons évalué que l'élu allait avoir passé **une année complète dans sa voiture au terme de son mandat**, et ce, dans un comté qui a fort heureusement échappé momentanément à une réforme qui aurait repoussé ses frontières. Vous en conviendrez, ce n'est certainement pas là une manière judicieuse d'employer le temps d'un élu.

Afin d'éviter de telles aberrations, il convient de trouver de nouvelles solutions. Nous nous permettons, dans les lignes qui suivent, d'en proposer une. Elle est le fruit d'une réflexion nourrie par nos observations et expériences professionnelles en politique municipale et régionale. Elle est simple et repose sur des éléments pouvant permettre de réconcilier deux notions qui s'opposent actuellement dans la loi; celle de la représentativité effective des électeurs et du respect des communautés naturelles.

## Principes à l'œuvre derrière la réforme de la carte électorale

Toutes les deux élections générales, les délimitations des circonscriptions électorales doivent être revues afin d'assurer la représentation effective des électrices et des électeurs à l'Assemblée nationale. La Commission de la représentation électorale (CRE) a le mandat de réviser cette délimitation en vertu de l'article 14 de la loi électorale qui prévoit que « le Québec est divisé en circonscriptions électorales délimitées de manière à assurer le respect du principe de la **représentation effective des électeurs** », et ce, même si cette révision oblige la CRE à faire des accroc à l'article 15 de la même loi qui prévoit que « 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.»

### Articles 14 et 16 : La représentation effective

Au Québec, la Loi électorale adoptée en 1989 pose comme principe de base le respect de la représentation effective des électeurs (article 14), qui doit se traduire dans la délimitation des circonscriptions qui sont passées de 92 en 1945 à 125 en 1988. Ainsi, selon l'article 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% à la moyenne provinciale obtenue par la division du nombre total d'électeurs par le nombre de circonscriptions.

Ce principe permet de regrouper un nombre d'électeurs à peu près égal au sein de chaque circonscription du Québec. Il assure ainsi une égalité relative des électeurs et fait en sorte que le poids du vote d'un électeur d'une circonscription ne soit pas disproportionné par rapport à celui d'un électeur d'une autre circonscription. La loi prévoit une seule exception, soit la circonscription des Îles-de-la-Madeleine dont le nombre d'électeurs se situe largement sous la moyenne québécoise. Cette exception est d'ailleurs enchâssée dans la loi depuis 1972.

Bien que déterminant, le principe de la représentation effective n'est pas toujours appliqué intégralement par la Commission de représentation. Celle-ci peut établir des circonscriptions d'exception, c'est-à-dire dérogeant au critère du plus ou moins 25 %, si elle estime que cette décision permet d'atteindre quand même l'objectif de la représentation effective. Ces exceptions sont nombreuses, puisqu'au moment d'écrire ces lignes, 13 circonscriptions sur 125 ne respectent pas la loi. Parmi celles-ci, on en retrouve 6 au territoire immense qui présentent un

quotient inférieur à la moyenne. Il s'agit des circonscriptions de l'Abitibi-Est, de Abitibi-Ouest, de Bonaventure, de Gaspé, de René-Lévesque, d'Ungava et des Îles-de-la-Madeleine qui jouissent d'un statut particulier en raison de son insularité.

### **Article 15 : Le respect des communautés naturelles**

Quant à l'article 15, ce second critère voit à ce que **chaque circonscription représente une communauté naturelle** établie en se fondant sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique. Pour ce faire, la Loi prescrit des exemples d'éléments à considérer, comme la densité de population, son taux relatif de croissance, l'accessibilité, la superficie et la configuration de la région, les frontières naturelles du milieu ainsi que les territoires des municipalités locales.

Ces éléments ne sont toutefois pas limitatifs et aucun de ceux-ci ne doit être pris isolément si l'on désire créer des entités géographiques cohérentes et regrouper des collectivités aux intérêts communs. C'est pourquoi la CRE doit tenir également compte, dans ses travaux, d'autres éléments, tels que le sentiment d'appartenance des citoyens, la communauté d'intérêts, la reconnaissance de pôles régionaux de développement, le patrimoine culturel et historique, les limites des quartiers urbains ainsi que les différentes limites administratives sur le territoire.

### **La refonte de la carte électorale de 2023**

Le 19 septembre 2023, la CRE a rendu public son rapport préliminaire qui prévoyait la disparition d'une circonscription en Gaspésie et une autre à Montréal. Des audiences publiques se sont tenues du 10 octobre au 15 novembre 2023. À cette occasion, le député de Gaspé, de nombreux citoyens et plusieurs organismes ont publiquement dénoncé cette option qui se serait traduite par l'affaiblissement du poids politique de la région. **Dans les mois qui ont suivi, l'Assemblée a décidé de suspendre temporairement cette procédure sans, cependant, apporter les correctifs nécessaires à cette disparition annoncée.**

Or, sans modification de la loi électorale, **le comté de Gaspé est voué à disparaître** dans sa forme actuelle. Cette situation soulève des questions, notamment en ce qui concerne les limites opérationnelles du concept de représentation selon la population qui se posent avec des circonscriptions aussi vastes. Cette réalité nous apparaît comme un enjeu tout aussi légitime que la surreprésentation politique dans les circonscriptions moins peuplées ou encore la sous-représentation dans celles plus peuplées. Nous sommes d'avis qu'au-delà d'une certaine superficie, le travail du député devient tout simplement impossible à accomplir adéquatement

compte tenu des distances à parcourir. C'est sans compter qu'une circonscription qui chevauche deux régions chevauche également de multiples institutions territoriales, comme les Centres de services scolaires, les Centres intégrés de santé et de services sociaux, les Conseils administratifs régionaux, etc. Ce dédoublement affecte considérablement le travail du député. En d'autres termes, **l'ignorance de cette notion territoriale a des conséquences majeures sur le travail d'un élu et sur sa capacité à représenter de manière effective ses électeurs.**

Tant que la loi actuelle sera maintenue en l'état, les notions de respect des communautés naturelles et celui de la représentativité effective des électeurs continueront de s'opposer. **Or, le Québec est perdant à voir perdurer cette confrontation stérile et déchirante.**

Afin de surmonter cette faille, une solution existe. Elle passe notamment par la refonte du mode de scrutin qui pourrait permettre, après quelques ajustements, à maintenir le poids des régions éloignées au sein de la députation tout en préservant une juste représentation effective des électeurs, notamment ceux qui habitent des régions plus peuplées et qui sont actuellement sous-représentées.

## **La refonte avortée du mode de scrutin**

Le 9 mai 2018, le premier ministre, M. François Legault, ainsi que les chefs et les porte-paroles du Parti québécois, de Québec solidaire et du Parti vert du Québec ont signé une entente et se sont engagés à agir ensemble afin de mettre en place un mode de scrutin mixte compensatoire avec listes régionales.

Le 3 avril 2019, une motion a été adoptée à l'unanimité, à l'Assemblée nationale, en ce qui concerne les principes essentiels à un système réellement démocratique. Ces principes incarnent une meilleure représentation du vote populaire, l'importance du lien significatif entre les électrices et les électeurs et les élus, **le respect du poids politique des régions**, la stabilité du gouvernement, l'importance d'un système accessible ainsi qu'une meilleure représentation des femmes, des jeunes et des communautés ethnoculturelles.

La réforme du mode de scrutin visait à répondre à l'objectif suivant : **assurer une meilleure adéquation entre le pourcentage de votes et le pourcentage des sièges qu'obtiennent les partis, et ce, en maintenant la représentation des régions et en assurant la stabilité gouvernementale.** Par ailleurs, les modalités du nouveau mode de scrutin devaient être compatibles avec le consensus politique de l'entente de mai 2018.

Le 25 septembre 2019, le gouvernement formé par la CAQ a déposé un projet de loi visant à modifier le mode de scrutin actuel au profit d'un mode de scrutin mixte avec compensation

régionale qui serait plus proportionnel, qui protègerait davantage le poids des régions et qui permettrait des gouvernements stables. **Le projet prévoyait une nouvelle répartition des sièges ; 80 députées et députés de circonscription et 45 députées et députés de région élus à partir de listes de partis.**

En décembre 2021, le gouvernement conduit par la CAQ a décidé de renoncer à la réforme du mode de scrutin.

## Proposition

Afin de préserver l'unicité des communautés naturelles ainsi que le poids relatif des régions tout en préservant la représentation effective des électeurs, nous proposons ce qui suit :

- Rappeler le projet de loi 39 sur **la réforme du mode de scrutin** afin de créer 45 circonscriptions régionales permettant l'élection de 45 députés grâce au mode de scrutin mixte compensatoire avec listes régionales.
- Maintenir dans leurs frontières actuelles les 125 circonscriptions existantes et modifier la loi électorale afin que seul l'article 15 de la loi électorale (**respect des communautés naturelles**) ne s'applique à celles-ci.
- Modifier la loi électorale afin que l'article 14 de la loi électorale (**représentation effective**) s'applique aux seules 45 circonscriptions régionales. En accord avec le projet de loi 39, chacune des régions du Québec obtiendrait un siège de région afin qu'une représentation minimale leur soit assurée. Les sièges restants seraient répartis entre les régions en fonction du nombre d'électeurs. Aux deux élections, comme c'est le cas actuellement, la Commission de la représentation électorale (CRE) pourrait revoir la distribution de ces seules circonscriptions régionales.
- Procéder à la création d'une Chambre des régions regroupant les 45 députés issus des listes régionales et pouvant siéger au Salon rouge ou ailleurs afin d'éviter que l'Assemblée nationale ne devienne une chambre hybride composée de deux catégories de députés siégeant côte à côte; les députés de circonscription ancrés territorialement et devant rendre des comptes à leurs électeurs et les députés de liste rattachés d'abord et avant tout à un parti.
- Accorder à cette Chambre des régions les mêmes pouvoirs législatifs que l'Assemblée nationale afin de respecter l'esprit du projet de loi 39.

## Conclusion

Plusieurs sursauteront en lisant cette série de propositions qui conduisent en la création d'une **Chambre des régions**. Or, la terminologie employée ne doit pas effrayer. Il ne s'agit pas ici de créer un nouveau palier de gouvernance, mais bien de **dissocier deux types de députation; celle qui est ancrée territorialement et devant rendre des comptes à leurs électeurs de celle qui découle d'une liste régionale et qui est rattachée d'abord et avant tout à un parti**.

La création de deux types de députés était prévue dans le projet de Loi 39. Si elle avait été adoptée, cette loi aurait transformé l'Assemblée nationale en une chambre hybride. Ce sont les réserves que nous avons à l'égard de cette solution qui nous a amenés à proposer la création d'une seconde chambre permettant de dissocier ces deux types d'élus.

En procédant de la sorte, le principe des communautés naturelles serait le seul à l'œuvre dans la composition de l'Assemblée nationale maintenue à 125 députés. Quant à celui de la représentation effective des électeurs, il le serait dans la seconde chambre, celle regroupant les 45 députés issus des listes régionales.

Certes, cela conduit à une augmentation importante du nombre d'élus. Avec cette réforme, le nombre de députés passerait à 170. À titre comparatif, la Suisse, avec une population de 8.9 millions d'habitants, en compte 246 réparties dans deux chambres. Le Massachusetts (6.8 millions) peut compter sur 200 parlementaires également répartis dans deux chambres (160 représentants et 40 sénateurs).

Si cela peut constituer un inconvénient aux yeux de certains, il est, de notre avis, **largement compensé par les gains que le Québec obtiendrait en matière de représentativité**. Mieux encore, **cette proposition vient corriger cette lacune importante présente dans la réforme précédente du mode de scrutin et qui prévoyait la transformation de l'Assemblée nationale en une chambre hybride** composée de deux catégories de députés siégeant côte à côte.

Le projet de Constitution est trop important pour que l'État ne s'attaque pas au problème de la représentativité que nous avons soulevé dans ce mémoire. Si nos propositions ne sont pas retenues, nous espérons qu'elles pourront à tout le moins alimenter les réflexions de ceux qui ont la lourde responsabilité, mais également l'honneur de rédiger notre Constitution.

## **Annexe : Présentation de l'auteur**

### **Jean-Sébastien BARRIAULT**

Originaire des Méchins, dans la péninsule gaspésienne, Jean-Sébastien Barriault est détenteur d'un baccalauréat et d'une maîtrise en histoire ainsi que d'un certificat en développement culturel et touristique. Il a également fait des études doctorales en science politique. Au cours de sa carrière, Jean-Sébastien Barriault a notamment été maire, conseiller politique et agent de développement à la MRC de La Haute-Gaspésie. Il a également occupé des fonctions de chargé de cours à l'UQÀM et de professeur de français à Moscou. Depuis 2020, il agit à titre de consultant et rédacteur stratégique sur des projets aussi variés que le biochar, la construction navale, les services municipaux, le développement résidentiel, le patrimoine et la permaculture.