

CI – 037M
C.G. – P.L. 78
Représentation électorale
et règles de financement
des partis politiques
VERSION RÉVISÉE

MÉMOIRE DE L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

PRÉSENTÉ À LA

COMMISSION DES INSTITUTIONS

**LOI MODIFIANT LA LOI ÉLECTORALE
CONCERNANT LA REPRÉSENTATION
ÉLECTORALE ET LES RÈGLES DE
FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES**

FÉVRIER 2010

ISBN 978-2-89556-100-2

DÉPÔT LÉGAL, 1^{ER} TRIMESTRE 2010

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

L'Union des producteurs agricoles

En créant l'Union catholique des cultivateurs en 1924, devenue en 1972 l'Union des producteurs agricoles (UPA), les agriculteurs et les agricultrices du Québec ont résolument opté pour l'action collective, et cet engagement ne s'est jamais démenti. Ils se sont donné ainsi un syndicalisme vigoureux, c'est-à-dire un mouvement autonome voué à la défense de leurs intérêts et à la promotion de l'agriculture et de la forêt privée.

Au fil de son histoire, l'UPA a travaillé avec acharnement 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, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc.

L'action de l'UPA s'inscrit au coeur du tissu rural québécois et façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'action collective du syndicalisme agricole et forestier a mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 16 fédérations régionales et 25 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 3 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Son action trouve des prolongements aussi loin qu'en Europe, dans ses interventions auprès de l'OMC, à réclamer l'exception agricole au nom de la souveraineté alimentaire ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par le biais de sa corporation *UPA Développement international*.

Réunis au sein de leur Union, les 42 424 agriculteurs et agricultrices québécois investissent, bon an mal an, plus de 630 millions de dollars dans l'économie du Québec. Les 35 000 producteurs de bois, quant à eux, récoltent annuellement environ 6 millions de m³ de matière ligneuse pour une valeur de quelque 300 millions, contribuant ainsi aux 73 000 emplois que génère l'industrie forestière en région.

Dans la même veine, plus de 30 000 exploitations agricoles, majoritairement familiales, procurent de l'emploi à quelque 61 000 personnes. Chaque année, le secteur agricole québécois génère des recettes qui avoisinent les 7,5 milliards, 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.

Avec l'UPA, les agriculteurs et agricultrices du Québec de même que les producteurs forestiers se sont donné un outil qui leur permet de maîtriser leur destin. Ils sont fiers de travailler collectivement à la noble tâche de cultiver et de nourrir le Québec, lui procurant ainsi son indispensable souveraineté alimentaire, tout en contribuant significativement à son développement durable.

Introduction

L'Union des producteurs agricoles est heureuse de participer à la consultation générale que tiennent les membres de la Commission des institutions sur le projet de loi n° 78, Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives.

Cette consultation est importante à nos yeux puisque le projet de loi 78, déposé à l'Assemblée nationale en novembre dernier par le ministre Claude Béchard, propose la plus importante révision des règles concernant la représentation électorale apportée à la Loi¹ depuis les vingt dernières années.

La majeure partie de notre mémoire portera d'ailleurs sur ce volet du projet de loi.

D'entrée de jeu, nous tenons à dire que l'UPA accueille favorablement l'abrogation des articles 14 à 17 actuels de la Loi électorale et leur remplacement par de nouvelles règles qui permettront d'allouer un nombre minimal de circonscriptions électorales par région administrative.

Il s'agit d'une réforme majeure qui permettra à la Commission de la représentation électorale (CREQ)² d'allouer au principe de la représentation effective des électeurs, prévu à la Loi, le poids qu'il mérite dans la délimitation des circonscriptions électorales.

Depuis plusieurs années, les articles 14 à 17 actuels de la Loi étaient en quelque sorte un carcan avec lequel la CREQ devait composer pour procéder à cet exercice, ce qui l'amenait à formuler des propositions qui cristallisaient les positions des personnes vivant dans des régions éloignées et celles des personnes vivant dans des régions à forte densité de population.

Pour l'UPA, il va de soi que même si les populations à l'extérieur des zones urbaines sont moins importantes en nombre, elles jouent un rôle majeur dans les réalités sociales, économiques et politiques du Québec et nécessitent ainsi une représentation qui permet de les traduire.

Finalement, soulignons que l'UPA accueille également favorablement les dispositions du projet de loi qui resserrent les règles en ce qui a trait au financement des partis politiques.

¹ L.R.Q., chapitre E-3, Loi électorale

² *Nous avons convenu, afin d'éviter la confusion avec d'autres acronymes, d'utiliser l'acronyme CREQ pour désigner la Commission de la représentation électorale du Québec à l'intérieur de ce document.*

1. Un débat qui ne date pas d'hier

Pour mettre en perspective nos positions au regard des modifications proposées à la Loi électorale, il est utile de rappeler nos interventions antérieures au regard de certaines propositions préliminaires faites par la Commission de la représentation électorale.

Il n'est pas coutume pour l'Union des producteurs agricoles d'intervenir dans le cadre de consultations publiques de la CREQ sur de nouvelles cartes électorales. Elle a toujours préféré laisser cette tâche à ses fédérations régionales affiliées, lesquelles sont le plus à même d'évaluer les impacts de ces dernières pour leurs communautés.

En fait, l'UPA n'est intervenue que deux fois devant la Commission. Ce fut en 1992 et plus récemment en 2008. La première proposition préliminaire (septembre 1990) prévoyait le retrait de trois comtés dans la grande région des Appalaches pour en ajouter autant dans la ceinture montréalaise. La seconde (mars 2008) proposait une révision d'ensemble de la carte électorale « pour refléter les réalités démographiques et territoriales », en retranchant une circonscription dans trois régions administratives (Gaspésie, Bas-Saint-Laurent, Chaudière-Appalaches) pour en ajouter autant au pourtour de l'île de Montréal. Ce dernier rapport devait marquer le début du processus devant conduire à la sixième révision de la carte électorale depuis que cette responsabilité a été confiée à la CREQ, en 1979.

Entre le moment où la CREQ a déposé sa proposition préliminaire de délimitation des circonscriptions électorales en septembre 1990, et le moment où elle a entrepris ses consultations publiques (1992), la Cour suprême rendait son jugement dans l'affaire Carter c. Procureur général de la Saskatchewan (juin 1991)³. Le législateur québécois, à la suite de ce dernier, avait introduit un nouveau principe devant guider la délimitation des circonscriptions: la représentation effective.

C'est dans ce contexte particulier que l'Union s'était présentée devant la CREQ. D'une part, elle voulait mettre en lumière l'effritement de la représentation des régions à l'Assemblée nationale qu'aurait engendrée la proposition et, d'autre part, faire valoir l'importance de donner aux 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... »

Seize ans plus tard, en mars 2008, le problème s'est posé à nouveau, car la CREQ a proposé en une version quasi copiée collée, la réforme qu'elle avait envisagée en 1990.

Dans le mémoire qu'elle a déposé à la CREQ en juin 2008, l'UPA émettait l'avis que la consultation que voulait mener la Commission était mal engagée, parce qu'elle n'avait pas été précédée d'une réflexion sur les critères ayant servi à son élaboration.

³ Carter c. Saskatchewan (procureur général), 1991 CanLII 61 (C.S.C.), [1991] 2 R.C.S.

À cet égard, nous ne pouvons blâmer la Commission qui, dans son rapport final de décembre 2001⁴, avait sagement invité la population et les élus à tenir un tel débat.

Pour mémoire, nous citons ci-dessous les conclusions de la CREQ 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 Québec.⁵ »

Cette réflexion n'ayant pas eu lieu, la CREQ y allait d'une proposition qui cristallisait les positions des uns et des autres. Pour s'en convaincre, il suffisait de lire les transcriptions des auditions publiques de la Commission. Elles mettaient en lumière l'impasse vers laquelle se dirigeait la consultation.

D'un côté, les représentants des régions prônaient le maintien du statu quo en se fondant sur le principe de la représentation effective, alors que ceux des circonscriptions limitrophes de Montréal appuyaient le projet, au nom de la parité des votes. Il s'agissait de deux conceptions du Québec qui s'opposaient; deux visions qui pouvaient difficilement être réconciliées à partir des paramètres actuels de la Loi électorale.

L'Union des producteurs agricoles était alors d'avis que la réflexion à laquelle étaient conviés la population et les élus, par la Commission de la représentation électorale en 2001, était un incontournable. En l'absence de celle-ci, l'UPA demandait à la CREQ d'utiliser au maximum le pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé par la Loi pour reconnaître la spécificité des régions et assurer la représentation effective de leurs citoyennes et citoyens.

L'UPA jugeait également important d'intervenir, car « le redécoupage proposé de la carte électorale ne réglait en rien les incohérences de notre système. Au contraire, cette démarche

⁴ Commission de la représentation électorale, La carte électorale de 2001, Rapport final, Québec, 13 décembre 2001.

⁵ Ibid. p. 8. C'est nous qui soulignons.

s'appuyait sur une logique qui conduit irrémédiablement à l'érosion de la représentation territoriale et du coup, elle appauvrit notre démocratie d'une grande diversité des identités locales et régionales⁶».

Nous partageons la position de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) qui demandait au ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, Benoît Pelletier, d'une part de suspendre le processus de révision actuel et, d'autre part, de donner le mandat à la Commission d'élaborer des scénarios qui concilieraient la notion de représentation populaire avec la présence des régions à l'Assemblée nationale⁷.

Bien que ce mandat n'ait pas été confié à la CREQ, ***l'UPA est d'avis que l'actuel projet de loi permet d'assurer la représentation effective des électeurs tout en maintenant à un niveau acceptable la présence des régions à l'Assemblée nationale.***

⁶ Déclaration de Solidarité rurale du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités, appuyée par l'Association des centres locaux de développement du Québec (ACLDQ), la FTQ, la Coalition Urgence rurale Bas-Saint-Laurent, l'Ordre des agronomes du Québec, le Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec (RESAM) et l'UPA.

⁷ Fédération québécoise des municipalités, Carte électorale : la FQM poursuit ses actions; Lettre au ministre Benoît Pelletier, 1^{er} mai 2008.

2. Le cadre légal de la proposition de la CREQ de 2008

Dans le mémoire qu'elle avait soumis à la CREQ en juin 2008, l'UPA indiquait qu'elle était consciente des limites à l'intérieur desquelles la Commission devait réaliser son mandat. Ces balises étaient définies au Titre II, chapitre I, de la *Loi électorale*, plus particulièrement aux articles 14 à 17.

L'actuel projet de loi propose d'abroger ces balises pour en proposer de nouvelles. Il peut être utile de rappeler les règles actuelles pour apprécier les changements proposés.

Article 14

Au regard de la délimitation des circonscriptions, l'article 14 précise que ces dernières doivent être définies de manière à assurer le respect du principe de la représentation effective des électeurs. De plus, le législateur y précise que le nombre de circonscriptions au Québec ne doit pas être inférieur à 122, ni supérieur à 125.

On comprend donc que la CREQ, qui doit également tenir compte de l'égalité du vote des électeurs, ne dispose pas de marge de manœuvre pour atteindre cette égalité relative par l'ajout de comtés.

À cet égard, il faut souligner que depuis 1951, le nombre d'électeurs que représente un député s'est accru de près de 40 %. Parallèlement, et nonobstant cette augmentation, sa charge de travail s'est elle aussi amplifiée de façon substantielle⁸.

Année	Population	N ^{bre} de circonscriptions	Population/député
1951	4 055 700	92	44 084
1956	4 628 400	93	49 768
1961	5 259 200	95	55 360
1966	5 780 800	108	53 526
1971	6 137 306	108	56 827
1976	6 396 767	110	58 152
1981	6 547 705	122	53 670
1986	6 708 468	122	54 987
1991	7 064 586	125	56 517
1996	7 246 896	125	57 975
2001	7 396 990	125	59 176
2007	7 651 500	125	61 212
1951/2007			39 %

⁸ « ... le Comité d'étude extra-parlementaire sur la rémunération et l'allocation de dépenses des membres de l'Assemblée nationale, mis sur pied en 1987, a constaté une augmentation de la charge de travail du député depuis la Révolution tranquille. Selon le comité, ce développement a eu pour conséquence l'allongement de la période de session après 1960 et l'augmentation du nombre

Il faut également prendre en considération le fait que le travail des députés est généralement plus exigeant en région qu'en milieu urbain. Il y a, bien entendu, les facteurs géographiques qui expliquent ce constat (éloignement de l'Assemblée nationale, superficie des comtés...) mais également des facteurs plus sociopolitiques.

Pour ce qui est des facteurs géographiques, qu'il suffise de mentionner que les députés de Mercier et de Gouin peuvent aisément parcourir leur circonscription en quelques heures de marche ($\pm 5 \text{ km}^2$), alors qu'il faut plusieurs heures en voiture ou en avion pour les députés d'Ungava ($890\,193 \text{ km}^2$), de Duplessis ($204\,927 \text{ km}^2$), de Dubuc ($44\,382 \text{ km}^2$) ou d'Abitibi-Est ($30\,374 \text{ km}^2$), par exemple.

En ce qui a trait aux facteurs sociopolitiques, il importe de considérer le fait que la desserte des services gouvernementaux est généralement plus difficilement accessible en région, lorsqu'elle est disponible. Le député devient alors l'intermédiaire nécessaire entre ses commettants et l'administration publique. De plus, son bureau est le point de chute pour une multitude de demandes qui nécessitent un appui gouvernemental. Avec les nombreuses crises qui ont touché les régions, dont la plus récente dans le secteur forestier, les députés sont également amenés à coordonner les actions des partenaires socio-économiques de leur circonscription en vue de les revitaliser. Il est également leur voix à l'Assemblée nationale.

Le gouvernement propose un nouvel article 14, lequel se libelle ainsi : « 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. »

L'Union des producteurs agricoles est d'avis que l'article 14 proposé permettra à la Commission de la représentation électorale de procéder à la délimitation des circonscriptions électorales en respectant à la fois le principe de la représentation effective des électeurs et celui de l'égalité relative des voix.

Article 15

L'actuel article 15 de la Loi indique qu'une « 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 ». En substance, cet article précise les éléments sur lesquels doit s'appuyer la CREQ pour délimiter les circonscriptions.

Il est presque intégralement reproduit dans le nouvel article 17.5 de la Loi. Il se libelle ainsi : « la circonscription représente une communauté naturelle établie en se fondant sur des considérations

d'heures de travail d'intermédiaire. À propos de ce dernier rôle, le comité a noté que le député, plus que jamais, sert aujourd'hui de lien indispensable entre la population et un État aux rouages administratifs devenus de plus en plus enchevêtrés et impersonnels. »

Deschênes, Gaston, et Jacques-André Grenier, *Le député québécois*, 2^e éd.,

Sainte-Foy, Publications du Québec, 1995, p. 60, cités dans Directeur général des élections, *Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire*, DGEQ, Québec, décembre 2007, p. 122.

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 ».

Avec tous les égards que nous devons à la Commission, nous estimons qu'historiquement, notamment dans ses propositions de 1990 et 2008, celle-ci n'a pas accordé aux questions régionales et aux facteurs géographiques le poids qu'ils méritent. Dans plusieurs cas, elle a également fait fi de la délimitation des régions administratives et des MRC. En fait, il apparaît évident qu'une importance trop grande a été accordée au taux relatif de croissance de la population, au détriment des autres facteurs que la Commission aurait dû prendre en considération.

Nous verrons plus loin qu'avec les nouveaux critères allouant un nombre minimal de circonscriptions électorales par région administrative, la CREQ devrait être en mesure d'accorder aux questions régionales et aux facteurs géographiques le poids qu'ils méritent.

Articles 16 et 17

L'article 16 de la Loi précise pour sa part que le nombre d'électeurs dans une circonscription ne doit être ni supérieur ni inférieur de plus de 25 % au quotient électoral provincial. Cet article doit toutefois se lire à la lumière de l'article 17, qui donne le pouvoir à la Commission de s'écarter exceptionnellement de ce critère si elle estime que son application ne permet pas d'atteindre l'objectif d'une représentation effective.

Dans le *Rapport préliminaire* qu'elle a présenté en août 2007, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Colombie-Britannique s'est intéressée à la question des seuils minimaux et maximaux permis dans les différentes provinces canadiennes ainsi qu'aux différents critères qui permettent de s'en écarter⁹.

Sa réflexion est intéressante à plusieurs égards. Premièrement, la Commission constate qu'un écart de $\pm 25\%$ est généralement la règle au Canada. Deuxièmement, au Canada ainsi que dans toutes les provinces et territoires, on retrouve des circonscriptions qui dépassent les seuils permis. En Ontario par exemple, 10 des 103 circonscriptions (9,7 %) sont en situation d'exception, avec des écarts variant de -25% à -33% par rapport au quotient électoral provincial¹⁰. Au Québec en 2001, moins de 5 % des circonscriptions étaient en situation d'exception. (Voir le tableau plus loin).

⁹ British Columbia Electoral Boundaries Commission, Preliminary Report; Part 5 : "Effective Representation" and "Very special Circumstances", 15 août 2007, pp. 41-46.

¹⁰ Il n'y a pas de Commission de la représentation électorale en Ontario pour délimiter les circonscriptions. Les circonscriptions électorales de l'Ontario correspondaient, jusqu'à récemment à celles des comtés fédéraux. Par contre, depuis les élections générales de 2007, le nombre de circonscriptions a été augmenté à 107. Les 11 circonscriptions du nord de l'Ontario sont identiques à celles des comtés fédéraux de 1996, alors que les 96 autres correspondent aux circonscriptions fédérales de 2004.

Troisièmement, et en cela elle rejoint l'opinion du directeur général des élections du Québec¹¹, la Commission constate que les règles régissant les écarts au quotient électoral visent en fait à assurer la représentation effective des populations rurales et éloignées.

« De façon générale, la plupart des provinces et des États précisent les critères qui permettent de déroger au principe de la parité de la population dans les circonscriptions. Sans énoncer clairement que cette dérogation s'adresse aux circonscriptions rurales ou éloignées, les facteurs qui la justifient, soit la géographie, la démographie, l'éloignement, les obstacles naturels, l'accessibilité des moyens de communication et de transport, la dispersion de la population, laissent entendre qu'il s'agit d'un moyen de respecter le principe de la « représentation effective » pour les populations rurales et éloignées.¹²

Or, nous sommes d'avis qu'historiquement, la Commission de la représentation électorale n'a pas suffisamment pris en compte la latitude que lui accorde la *Loi électorale* (art. 17) pour assurer la représentation effective des populations rurales et éloignées.

	Année	Seuils	N ^{bre} de circonscriptions	N ^{bre} d'exceptions	Écarts	Circonscriptions d'exception/ Total (%)
Canada	2003	+/-25 %	308	2	-43 % à -62 %	0,6
Colombie-Britannique	1999	+/-25 %	79	6	-27 % à -34 %	7,6
Alberta	1999	+/-25 %	83	1	-32 %	1,2
Saskatchewan	2002	+/-5 %	58	2	+12 % à -22 %	3,4
Manitoba	1999	+/-10 %	57	2	-19 % à -21 %	3,5
Ontario	2005	+/-25 %	103	10	-25.3 % à -34 %	9,7
Québec	2001	+/-25 %	125	6	-29 % à -76 %	4,8
Nouveau-Brunswick	2006	+/-10 %	55	1	-20 %	1,8
Nouvelle-Écosse	2002	+/-25 %	52	4	-39 % à -49 %	7,7
Île-du-Prince-Édouard	2006	+/-25 %	27	1	-28 %	3,7

¹¹ Directeur général des élections, Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire : Rapport du Directeur général des élections, Québec, décembre 2007.

¹² Ibid. pp. 107-108.

	Année	Seuils	N ^{bre} de circonscriptions	N ^{bre} d'exceptions	Écarts	Circonscriptions d'exception/ Total (%)
Terre-Neuve-et-Labrador	2006	+/-10 %	48	4	-13 % à -71%	6,3
Yukon	2002	+/-25 %	18	4	+32 % à -82 %	22,2
Territoires du Nord-Ouest	2006	+/-25 %	19	4	-26 % à -58 %	21,1
Nunavut	2006	+/-25 %	23	3	+53 % à -40 %	13,0

L'UPA partage l'avis du constitutionnaliste Henri Brun selon qui la Commission peut, si elle désire maintenir le poids politique des régions à l'Assemblée nationale, justifier un nombre beaucoup plus grand de circonscriptions d'exception¹³.

Un cadre légal qui rend impossible un redécoupage des circonscriptions électorales qui prend en compte les réalités régionales

Dans sa proposition de 2008, la CREQ ne retenait que deux circonscriptions en situation d'exception : les Îles-de-la-Madeleine qui profitent d'un statut particulier dans la Loi, et Ungava.

En accordant une prépondérance à la parité des votes par rapport à la représentation effective, la Commission de la représentation électorale annihilait ainsi elle-même certaines de ses décisions antérieures, sans justification.

Dans ces circonstances et compte tenu de l'impact important des choix qu'elle a arrêtés, on se serait attendu de la Commission qu'elle motive chacune de ses décisions pour chacun des comtés qu'elle amputait. À titre d'exemple, citons un extrait du rapport final de la CREQ de décembre 2001, lequel précisait les raisons qui militaient en faveur de la reconnaissance de trois comtés de la Gaspésie, à titre de circonscription d'exception.

*« La Commission juge que la géographie particulière de la péninsule gaspésienne, la faible densité de la population, la répartition linéaire de celle-ci le long de la côte, notamment pour les circonscriptions de Bonaventure, de Gaspé et de Matane, de même que les distances à parcourir sont **autant de facteurs qui compromettent la représentation effective de la population gaspésienne**. En effet, les longues distances à parcourir et la situation relative aux infrastructures de transport rendent difficiles, d'une part, l'accès des électeurs à leur député et,*

¹³ Henri Brun, cité par Denis Lessard, Carte électorale : le DGE fait une mise en garde aux élus, La Presse, le mardi 15 avril 2008. (Le constitutionnaliste Henri Brun est moins pessimiste que M^e Blanchet. « À la condition qu'il n'y ait pas 75 exceptions, les tribunaux ne toucheraient pas à cela », croit M^e Brun, de l'Université Laval. « Si le Québec avait son dossier pour justifier des exceptions, un dossier qui démontrerait qu'il n'y a pas de tripotage de carte, mais qu'on ne vise qu'une meilleure représentation des gens en région, cela me surprendrait énormément que les tribunaux touchent à cela », résume l'universitaire. L'arrêt de 1991 indique aussi que l'article 3 de la Constitution ne vise pas l'égalité des votes, mais une représentation effective des électeurs, dit M^e Brun.)

d'autre part, l'accès du député aux citoyens. En outre, il apparaît qu'en raison du manque de ressources diversifiées, du nombre restreint de points de services publics et des difficultés liées à la situation économique, les électeurs, les organismes municipaux, économiques, communautaires et autres font davantage appel aux élus, réduisant ainsi la possibilité pour ceux-ci d'assumer adéquatement leur double rôle de législateur et d'ombudsman. Le maintien des circonscriptions de Bonaventure, de Gaspé, de Matane et de Matapédia assure donc une juste représentation des électeurs de chacune des circonscriptions de la Gaspésie.¹⁴ »

Que s'est-il donc passé entre décembre 2001 et mars 2008 pour que la Commission en vienne à la conclusion qu'il faille maintenant retirer une circonscription à cette région? Si l'on se fie au rapport préliminaire de 2008, on peut conclure que les commissaires ont accordé une prépondérance à la parité des votes. En effet, on peut y lire :

*« La proposition de délimitation pour la région de la Gaspésie prévoit un remaniement des limites de toutes les circonscriptions. Il est proposé que cette région compte trois circonscriptions électorales, au lieu de quatre, **de manière à obtenir un nombre d'électeurs par circonscription qui respecte le critère numérique de la Loi électorale**. Le nombre de circonscriptions de cette région correspond ainsi mieux à son poids démographique au sein du Québec. L'écart moyen du nombre d'électeurs par circonscription, qui est de -15,8 %, demeure toutefois inférieur à la moyenne provinciale.¹⁵ »*

Il faut reconnaître, à l'instar de la Commission, que la région de la Gaspésie a connu une décroissance de sa population électorale de l'ordre de 1,7 % depuis 2000.

Circonscriptions électorales	Électeurs au 30 juin 2000	Électeurs au 30 novembre 2007	Variation (%)
Bonaventure	28 869	28 908	
Gaspé	28 998	27 569	
Matane	28 143	27 904	
Matapédia	30 127	29 773	
Total	116 137	114 154	- 1,71

Cette faible décroissance ne justifiait toutefois pas, à nos yeux, l'amputation d'une circonscription. En effet, la CREQ avait justement souligné en 2001 que la faible densité de la population, la répartition linéaire de celle-ci le long de la côte ainsi que les distances à parcourir légitimeraient amplement la reconnaissance de ces circonscriptions à titre d'exception. Or, la proposition de 2008 aurait amplifié considérablement l'effet de ces facteurs, compromettant la

¹⁴ CREQ (2001), Op. cit., p.7. C'est nous qui soulignons.

¹⁵ CREQ (2008), Op. cit., p.77. C'est nous qui soulignons.

possibilité pour les députés d'assumer adéquatement leur double rôle de législateur et d'ombudsman.

À notre avis, si la Commission avait l'obligation de justifier les raisons pour lesquelles elle accorde un statut d'exception à une circonscription afin d'atteindre l'objectif d'une représentation effective, elle avait, de façon incidente, la même obligation lorsqu'elle retire ce statut. Comme mentionné plus haut, la faible décroissance de la population électorale dans la région gaspésienne ne pouvait motiver cette décision.

Nous citons ci-dessous un extrait du jugement de la juge McLauchlin, dans l'affaire *Carter c. le procureur général de la Saskatchewan*.

« [...] la parité relative qu'il est possible d'atteindre peut ne pas être souhaitable si elle a pour effet de détourner du but principal, qui est 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 qui peuvent justifier une dérogation à l'égalité absolue des votes dans la poursuite d'une représentation plus effective; la liste n'est pas exhaustive.

[...] Je souscris à l'extrait suivant de l'arrêt Dixon : « ne devraient être permis que des écarts qui se justifient parce qu'ils permettent de mieux gouverner l'ensemble de la population, en donnant aux questions régionales et aux facteurs géographiques le poids qu'ils méritent ».¹⁶ »

Un autre exemple vaut la peine d'être signalé au regard des contradictions entre les décisions antérieures de la CREQ et la présente proposition. Il s'agit de celle relative à la délimitation de la région de l'Abitibi-Témiscamingue-Nord-du-Québec.

Dans sa proposition de 2008, la Commission expliquait que le découpage proposé « prévoit des changements importants qui ont d'abord pour objet de régler la situation d'exception des circonscriptions d'Abitibi-Est et d'Abitibi-Ouest. Il est proposé d'agrandir chacune d'elles vers le nord jusqu'au 50^e parallèle pour y ajouter une partie du territoire situé à l'extrémité sud de la circonscription actuelle d'Ungava »¹⁷.

Pourtant, quatre pages auparavant, les commissaires indiquaient qu'ils ont tenté « de respecter autant que possible le nouveau portrait des municipalités locales au Québec » et qu'ils s'étaient efforcés « de respecter la délimitation des régions administratives et des municipalités régionales de comté (MRC) »¹⁸.

¹⁶ *Carter c. Saskatchewan (procureur général)*, 1991 CanLII 61 (C.S.C.), [1991] 2 R.C.S., p. 35.

¹⁷ CREQ (2008), Op. cit., p.28. C'est nous qui soulignons.

¹⁸ CREQ (2008), Op. cit., p. 24.

Ce n'était effectivement pas le cas avec la proposition de 2008 qui, faut-il le souligner, a été unanimement décriée autant par les représentants de la région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue que de ceux du Nord-du-Québec.

Or, si nous revenons au rapport de 2001, la Commission avait justifié le maintien d'Ungava à titre de circonscription d'exception pour les motifs suivants :

*« La circonscription d'Ungava comprend la totalité de la Municipalité de Baie-James. Elle couvre un immense territoire où vit une population peu nombreuse et dispersée en plusieurs points d'importance inégale. Les seules considérations démographiques auraient justifié un agrandissement de la circonscription aux dépens de l'Abitibi ou du Saguenay-Lac-Saint-Jean. **En raison des distances très importantes à parcourir, de l'absence de liens routiers entre les municipalités sises en périphérie, de projets de développement éventuels et de la possibilité d'une réaction en chaîne qui affecterait grandement les tissus régionaux voisins, la Commission n'a d'autre choix que de maintenir la circonscription d'Ungava dans son statut actuel de circonscription d'exception.**¹⁹ »*

Encore une fois, il faut se demander ce qui s'est passé entre décembre 2001 et mars 2008 pour que la Commission en vienne à la conclusion qu'il faille maintenir le comté d'Ungava à titre de circonscription d'exception, tout en l'amputant d'une vaste partie de son territoire.

On l'a vu, il s'agissait d'un simple exercice mathématique visant à corriger la situation d'exception des circonscriptions du Sud.

Ce que nous comprenons, c'est que la Commission a entendu celles et ceux qui déplorent « qu'un vote à Gaspé en vaut deux à Blainville »²⁰ et a fait la sourde oreille aux autres qui dénoncent la logique du redécoupage proposé, lequel conduit irrémédiablement à l'érosion de la représentation territoriale²¹.

Comme cité plus haut, avec les pouvoirs que lui confère l'article 17, la Commission aurait pu augmenter de façon significative le nombre de circonscriptions d'exception et, surtout, en faisant œuvre éducative, en justifiant les valeurs qui auraient conduit à une telle décision.

Humblement, nous soumettons que ***les balises imposées par les actuels articles 14, 16 et 17 de la Loi électorale rendent impossible un redécoupage des circonscriptions électorales qui prendrait en compte les réalités régionales du Québec.***

¹⁹ CREQ (2001), Op. cit., pp. 6 et 7. C'est nous qui soulignons.

²⁰ Yves Boisvert, Un homme et demi, un vote, La Presse, le vendredi 11 avril 2008.

²¹ Claire Bolduc, Présidente de Solidarité rurale, La carte démocratique, Éditorial, <http://www.solidarite-rurale.qc.ca/documents/598.aspx>

3. Une proposition audacieuse

Comme mentionné précédemment, le cœur de la proposition gouvernementale repose sur l'allocation d'un nombre minimal de circonscriptions par région administrative.

L'UPA accueille favorablement l'abrogation des articles 14 à 17 actuels de la Loi électorale et leur remplacement par de nouvelles règles qui permettront d'allouer un nombre minimal de circonscriptions électorales par région administrative.

Le nouvel article 15 de la Loi indique qu'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 St-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
❖ Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine (moins les Îles)	3

Trois circonscriptions d'exceptions seraient reconnues : Îles-de-la-Madeleine, Ungava et Nunavik (article 16).

Le nombre de circonscriptions électorales de chacune de ces 15 régions serait établi en divisant le nombre d'électeurs inscrits à la liste électorale permanente pour cette région par le quotient provincial, étant entendu que le nombre de circonscriptions de la région ne pourra être inférieur au nombre minimal attribué (article 17).

De plus, chaque circonscription devrait 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 (article 17.4).

L'UPA est d'avis que les nouvelles règles qui encadreront le redécoupage des circonscriptions électorales permettront d'atténuer les oppositions entre les tenants de la primauté de la parité des votes et ceux de la représentation effective, puisque c'est sous la loupe d'un découpage territorial (régional) qu'ils devront dorénavant évaluer les propositions de la CREQ.

Pourquoi n'entendons-nous pas plus souvent les résidents de la Colombie-Britannique ou de l'Ontario déplorer le fait qu'un vote à l'Île-du-Prince-Édouard en nécessite plus de trois dans leurs provinces respectives lorsque vient le temps de désigner les représentants à la Chambre des communes? Simplement parce que la formule de la représentation à cette Chambre s'appuie sur un principe de représentation territoriale équitable (voir annexe 1). Le Directeur général des élections du Québec estime d'ailleurs que :

« La méthode canadienne d'attribution des sièges aux provinces et aux territoires favorise l'atteinte de l'équilibre entre la représentation effective et l'égalité des votes. Sur une longue période, elle assure une stabilité importante du poids des régions moins densément peuplées, en nombres absolus, tout en permettant aux régions plus peuplées de ne pas être désavantagées sur le plan de la représentation relative. Le nombre de sièges accordés à ces régions continue en effet d'augmenter, sans pour autant que celui des régions ressources diminue. Cette méthode semble donc en être une de compromis entre la représentation des régions moins peuplées et la représentation des régions à forte croissance démographique.²² »

De plus, l'UPA est d'avis que l'établissement de quotients électoraux pour chaque région administrative devrait faciliter le travail de la CREQ en vue d'arrimer les comtés aux limites territoriales de ces dernières.

À l'heure actuelle, près de 10 % des circonscriptions électorales du Québec (12/125) chevauchent le territoire de plus d'une région administrative.

Ces circonscriptions sont les suivantes :

²² Directeur général des élections, Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire : Rapport du Directeur général des élections, DGEQ, Québec, décembre 2007, p. 144.

- ❖ Beauce-Sud
- ❖ Bertrand
- ❖ Brome-Missisquoi
- ❖ Duplessis
- ❖ Johnson
- ❖ Kamouraska-Témiscouata
- ❖ Lotbinière
- ❖ Matane
- ❖ Nicolet-Yamaska
- ❖ Portneuf
- ❖ Richmond
- ❖ Rousseau

Enfin, comme mentionné précédemment, *l'UPA estime qu'il s'agit d'une réforme majeure qui permettra à la Commission de la représentation électorale (CREQ) d'allouer au principe de la représentation effective des électeurs, prévu à la Loi, le poids qu'il mérite dans la délimitation des circonscriptions électorales.*

4. Vers une plus grande transparence en matière de financement des partis politiques

Le projet de loi 78 propose également un ensemble de mesures en vue de resserrer les règles de financement des partis politiques et d'établir les règles de campagne à la direction des partis politiques.

D'entrée de jeu, soulignons que *l'UPA est en faveur de toute mesure raisonnable qui permettra d'accroître la transparence en matière de financement des partis politiques.*

Comme le mentionnait le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques dans son rapport remis au Directeur général des élections en octobre 2007, « la transparence est la règle de base la plus importante en matière de financement politique et elle constitue la meilleure façon de préserver l'intégrité du système²³ ».

Plusieurs des mesures proposées favoriseront cette transparence.

À cet égard, le projet de loi 78 propose d'interdire les dons anonymes. Il renforce également l'actuel article 90 de la Loi²⁴, en précisant qu'une « *contribution doit être faite volontairement, sans compensation ni contrepartie et elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement* ».

Ici, il faudra voir quelles mesures réglementaires seront adoptées pour en assurer l'application. La preuve dans ce genre d'infraction à la *Loi électorale* est souvent complexe bien que la pratique semble relativement répandue.

La hausse de l'allocation annuelle versée par le DGE aux partis autorisés nous apparaît également intéressante puisqu'elle diminuera la dépendance des partis aux contributions volontaires. Il en va de même pour la bonification du crédit d'impôt pour les petites contributions.

Finalement, en appliquant les dispositions concernant les règles de financement des partis politiques et le contrôle des dépenses prévues à la Loi électorale aux campagnes à la direction d'un parti politique, le projet comble une brèche importante de la Loi.

²³ Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques, *Rapport du groupe de réflexion...*, Directeur général des élections, Québec, 2007, p. 14.

²⁴ L.R.Q., chapitre E-3, Loi électorale, article 90, « *Toute contribution doit être versée par l'électeur lui-même et à même ses propres biens.* »

5. Conclusion

L'Union des producteurs agricoles accueille favorablement les mesures proposées dans le projet de loi 78, principalement celles concernant la représentation électorale.

Les règles actuelles balisant le travail de la Commission de la représentation électorale au regard de la délimitation des circonscriptions électorales lui imposent en effet un carcan rendant impossible un redécoupage qui tiendrait compte des réalités régionales du Québec.

L'UPA est d'avis que les nouvelles règles qui encadreront le redécoupage des circonscriptions électorales permettront d'atténuer les oppositions entre les tenants de la primauté de la parité des votes et ceux de la représentation effective, puisque c'est sous la loupe d'un découpage territorial (régional) qu'ils devront dorénavant évaluer les propositions de la CREQ.

L'établissement de quotients électoraux pour chaque région administrative et l'allocation d'un nombre minimal de circonscriptions pour chacune d'elle devraient faciliter le travail de la CREQ et lui permettre, à moyen ou à long terme, de mieux arrimer les limites des circonscriptions à celles des régions administratives du Québec.

Finalement, les mesures proposées dans le projet de loi pour assurer une meilleure transparence au regard du financement des partis politiques seront à même, selon nous, d'accroître la confiance des Québécoises et des Québécois envers leurs institutions et envers les politiciens.

**Formule de représentation :
Calcul détaillé en fonction du recensement de 2001**

	Sièges au Sénat	Sièges 33e Législature	Population (recensement 2001)	Division par quotient national de 107 220 (arrondi)	Résultat arrondi	Sièges supplémentaires (clause sénatoriale)	Sièges supplémentaires (clause des droits acquis)	Total des sièges	Quotient provincial (arrondi)
Terre-Neuve-et-Labrador	6	7	512 930	4,784	5	1	1	7	73 276
Île-du-Prince-Édouard	4	4	135 294	1,262	1	3	0	4	33 824
Nouvelle-Écosse	10	11	908 007	8,469	8	2	1	11	82 546
Nouveau-Brunswick	10	10	729 498	6,804	7	3	0	10	72 950
Québec	24	75	7 237 479	67,501	68	0	7	75	96 500
Ontario	24	95	11 410 046	106,417	106	0	0	106	107 642
Manitoba	6	14	1 119 583	10,442	10	0	4	14	79 970
Saskatchewan	6	14	978 933	9,13	9	0	5	14	69 924
Alberta	6	21	2 974 807	27,745	28	0	0	28	106 243
Colombie-Britannique	6	28	3 907 738	36,446	36	0	0	36	108 548
Total provincial	102	279	29 914 315					305	
Nunavut	1		26 745					1	
T.N.O.	1	2	37 360					1	
Yukon	1	1	28 674					1	
Total national	105	282	30 007 094					308	

Annexe 1