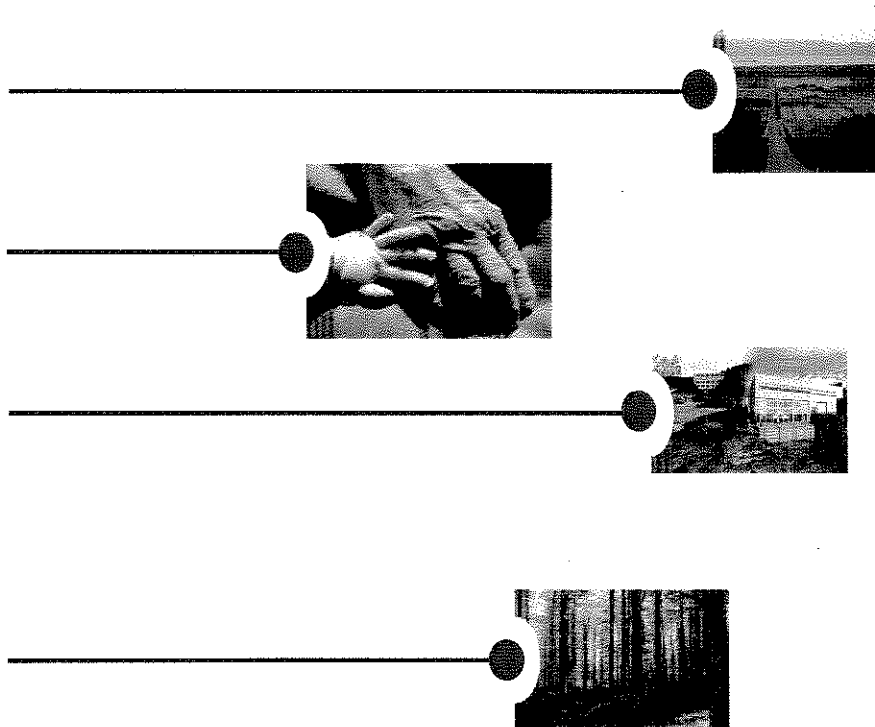


FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

MÉMOIRE PRÉSENTÉ DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS DE LA
COMMISSION DE RÉVISION ÉLECTORALE
CONCERNANT LA RÉVISION DE LA CARTE ÉLECTORALE DU QUÉBEC

JUIN 2008



Crédits photos de la page couverture :
Village de la MRC de l'Islet, crédit : Claude Bouchard
Nouvelle centrale hydroélectrique sur la rivière Magpie, avant et après, crédit : Hydroméga Services
Autres : www.sxc.hu

PRÉSENTATION

Fondée en 1944, la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) est présente sur 85 % du territoire québécois, en milieu rural comme en milieu urbain. Regroupant plus de 920 municipalités et la presque totalité des municipalités régionales de comté, elle s'appuie sur une force de 7 000 élus et représente plus de 3 millions de citoyens qui habitent les territoires couverts par ses membres.

Les représentants de la majorité des régions administratives (14 sur 17) ainsi que ceux des deux communautés métropolitaines détiennent un siège actif au conseil d'administration de la FQM.

La FQM a pour mission de défendre l'autonomie et les pouvoirs des municipalités de même que le développement des régions.

De façon plus spécifique, la mission de l'organisme se décrit comme suit :

- concevoir et mettre en œuvre de nouvelles formes de partenariat favorisant la collaboration, l'entraide et l'esprit d'équipe entre les membres;
- favoriser la conception, le développement et la mise en place de leviers de développement social, économique, financier, administratif, politique et culturel au regard des besoins actuels et futurs des municipalités locales et régionales et supporter les initiatives des membres en ce sens;
- jouer un rôle collectif d'influence auprès des instances politiques et des acteurs socio-économiques;
- informer, soutenir et conseiller les municipalités dans leurs rôles et responsabilités quotidiens, notamment quant aux cadres légal et réglementaire qui les régissent et selon leurs besoins spécifiques.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



Table des matières

Présentation.....	3
Préambule	7
1. Le territoire québécois : un lien indissociable avec notre démocratie.....	9
2. Le choix du Québec : occuper dynamiquement le territoire	11
3. Un projet de réforme inacceptable pour le Québec	13
4. L'érosion continue du poids politique : un effet pervers consacré par la Loi	14
5. La notion de « représentation effective ».....	16
6. La représentation effective : d'autres facteurs à considérer	19
7. Conclusion : Pour une réflexion élargie, et non à la pièce	26
Annexes	
Résolution du comité exécutif	
Résolution du conseil d'administration	

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

PRÉAMBULE

Soucieuse de favoriser le maintien de l'équilibre démocratique du Québec, la Fédération québécoise des Municipalités (FQM) est vivement interpellée lorsqu'il s'agit de la place des régions dans l'arène politique québécoise, la représentativité des citoyens des milieux ruraux à l'Assemblée nationale et l'intégration et la prise en compte des enjeux qui y sont inhérents dans l'ensemble du processus décisionnel. Dans cette optique, la FQM est sensible à tout élément de réformes gouvernementales qui pourrait avoir des impacts sur les régions du Québec.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que, lors de la refonte de la carte électorale de l'époque proposée en 2001, la FQM avait contesté à la proposition qui amputait la Gaspésie d'une circonscription. En 2006, la Fédération avait également été très active lors des consultations sur l'avant-projet de loi sur la réforme du mode de scrutin, en rappelant l'importance de maintenir l'ancrage territorial du député.

Suivant la même logique, la FQM s'est fortement opposée, l'hiver dernier, à toute diminution du poids politique des régions. Dans un communiqué daté du 12 mars, M. Bernard Généreux, président de la Fédération, mentionnait que :

« L'abolition de certaines circonscriptions situées en Gaspésie, dans le Bas-Saint-Laurent et dans Chaudière-Appalaches au profit de nouveaux comtés dans les grands centres viendrait briser l'équilibre entre les zones fortement urbanisées et les milieux ruraux en termes de représentation politique. »

Aussi, si nous partageons l'objectif généralement admis de renforcer le lien de confiance des citoyens à l'égard de nos institutions démocratiques, nous sommes persuadés néanmoins que tout déséquilibre entre les régions urbanisées et les milieux ruraux nuirait au Québec dans son ensemble. Nous croyons fermement que la diversité de nos régions, l'étendue de nos territoires, le sentiment d'appartenance et les identités qui s'y expriment sont une richesse pour notre démocratie. Ne pas tenir compte de cette diversité territoriale



prive notre système de représentation électorale d'une pluralité féconde et risque de démobiliser davantage nos concitoyens.

Par conséquent, il sera nécessaire à court terme d'amender la Loi électorale afin que le processus de délimitation des circonscriptions tienne compte de la nature même des différents territoires québécois. En effet, il est plus qu'essentiel d'intégrer des notions telles l'accès au député, la superficie du territoire, la densité de population et le sentiment d'appartenance dans la représentation effective.

Concrètement, les solutions envisagées devront permettre d'atteindre un équilibre entre les représentations populaire et territoriale, en plus d'assurer une réelle prise en compte des enjeux régionaux à l'Assemblée nationale. La représentativité effective dépasse largement, selon nous, la question de la carte électorale.

La Fédération a bon espoir que les commissaires sauront tenir compte, au moment de présenter leur rapport final à l'Assemblée nationale, des préoccupations formulées par les différents acteurs qui ont le développement des régions du Québec à cœur. De plus, la FQM souhaite profiter de l'occasion qui lui est offerte pour interpeller l'ensemble de la classe politique québécoise afin qu'un consensus se dégage autour de l'importance de garantir la représentativité des milieux ruraux à l'Assemblée nationale.

En terminant, les propos contenus dans ce mémoire sont le fruit d'une précieuse contribution des membres de la FQM par l'intermédiaire de plusieurs consultations. Dans un premier temps, le comité exécutif, la commission permanente sur le développement social, communautaire et culturel et le conseil d'administration nous ont guidés tout au long du processus. Leurs réflexions ont mené à l'adoption de résolutions par le comité exécutif et le conseil d'administration. De plus, la Fédération a consulté l'ensemble des MRC à l'occasion d'une Assemblée qui avait lieu à Québec les 4 et 5 juin derniers. Pour l'occasion, plus de 150 préfets et directeurs généraux de MRC ont participé à un exercice de réflexion constructif, et dont ce mémoire relate l'essentiel des éléments.

I. LE TERRITOIRE QUÉBÉCOIS : UN LIEN INDISSOCIABLE AVEC NOTRE DÉMOCRATIE

La superficie totale du Québec est de 1 667 441 km², soit plus de trois fois la superficie de la France et plus de 40 fois celle de la Suisse. Les terres publiques, très peu peuplées, couvrent plus de 92 % du total alors que les terres privées occupent à peine 8 % du territoire, soit environ 116 910 km². La quasi-totalité des terres privées se retrouve en territoire municipalisé dans le sud du Québec, une superficie totale de 562 126,85 km².

Le territoire québécois considéré comme occupé se partage entre l'espace construit et affecté à des infrastructures et équipements publics et privés d'une part, et l'espace à potentiel de développement d'autre part. Celui-ci est constitué de trois grands ensembles :

- les grandes agglomérations urbaines;
- les zones périurbaines;
- les territoires ruraux.

Par ailleurs, les populations autochtones – peuples amérindiens et Inuits – qui totalisaient 82 824 personnes en 2005 (72 770 amérindiens et 10 054 Inuits) ont une population résidente de 61 810 personnes (52 453 amérindiens et 9 357 Inuits) répartie dans quelques 58 réserves et villages. Ceux-ci s'étendent de la Côte-Nord et de l'Abitibi-Témiscamingue jusqu'aux terres les plus septentrionales (Salliut, Quaqtq, Kangiqsualujjuaq). Les espaces occupés par ces réserves et villages s'ajoutent à la mosaïque du territoire occupé du Québec.

Cependant, 97 % de la population québécoise est concentrée sur 20 % du territoire, soit grosso modo les rives du Saint-Laurent, du Fjord du Saguenay et de la rivière des Outaouais. Sur cet immense territoire, la densité de la population demeure très faible, avec 5,8 hab./km².

En revanche, il existe une différenciation marquée de la densité de population au niveau régional. D'une part, les régions ressources présentent un très faible nombre d'habitants au kilomètre carré : le Nord-du-Québec ne compte que 0,1 hab./km²; la Côte-Nord, 0,4 hab./km²; l'Abitibi-Témiscamingue, 2,5 hab./km²; le Saguenay-Lac-Saint-Jean, 2,9 hab./km²; la Gaspésie, 4,7 hab./km² et le Bas-Saint-Laurent, 9,2 hab./km². À l'opposé, la Ville de Laval compte 1 532 hab./km²; la Montérégie 124,8 hab./km², tandis que Montréal atteint 3 716,6 hab./km². Pour résumer, on peut dire que près de la moitié des Québécois vivent dans le Grand Montréal, qui inclut la couronne nord (Laval et Laurentides) et la couronne sud (Montérégie)¹.

Relativement à cette situation, il importe d'apporter des modulations à notre système de représentation afin qu'il tienne compte des particularités inhérentes au territoire que nous occupons. En effet, le contrat social et le projet de société qui unissent l'ensemble des Québécois trouvent tout leur sens dans la complémentarité de tous les territoires : la région métropolitaine, la Capitale et ses alentours, les villes de taille moyenne et les vastes territoires ruraux.

1 Institut de la statistique du Québec, 2008, en ligne
[http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/region_00/region_00.htm]

2. LE CHOIX DU QUÉBEC : OCCUPER DYNAMIQUEMENT LE TERRITOIRE

Face aux difficultés économiques et sociales que traversent les régions périphériques et intermédiaires du Québec, certains s'interrogent sur la pertinence de résister au déclin économique et démographique de ces régions. Ils proposent de laisser les règles du marché organiser seules la mosaïque du peuplement et la distribution des activités économiques. En ce sens, pourquoi ne pas favoriser davantage la concentration de la population et des activités économiques dans les grandes zones métropolitaines du Québec : Montréal, Québec, Trois-Rivières, Hull-Gatineau ? Pour la Fédération, la réponse à cette question est évidente : il faut consentir les efforts et mettre en place les conditions nécessaires pour réaliser le développement optimal de tous les territoires du Québec. Cela passe entre autres, par l'élaboration d'une véritable politique d'occupation dynamique du territoire, telle que proposée par la FQM en février dernier. Une telle politique devrait jeter les bases du développement des territoires en leur octroyant les pouvoirs et ressources nécessaires en plus d'institutionnaliser le principe de modulation dans l'action de l'État².

Car, nous avons la certitude que les régions procurent une contribution essentielle à l'organisation territoriale, à la production économique et culturelle et à la qualité de vie de la société. Les régions, composées de petites villes et villages et de vastes espaces naturels, assurent une répartition spatiale plus équilibrée de la population et une occupation du territoire en dehors des agglomérations urbaines évitant ainsi la surcharge des centres et les conséquences sociales qu'elle peut entraîner.

L'occupation du territoire permet l'exploitation de ressources naturelles qui contribuent à l'essor économique de toute la société tout en élargissant l'éventail des choix de mode de vie, de lieux de travail, de production et de décision et en favorisant, par l'activité agricole, d'autres formes d'occupation des sols et l'accès à l'environnement naturel. Les régions du Québec contribuent à préserver et à transmettre un système de valeurs

2 Fédération Québécoise des Municipalités, *Pour une politique d'occupation dynamique du territoire fondée sur l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales*, Février 2008.

différent ainsi qu'un patrimoine témoin d'une culture à laquelle la société demeure attachée. Elles constituent des territoires d'accueil pour la nouvelle économie et des segments de population susceptibles de s'établir en dehors des régions centrales et représentent une réserve d'éléments et de potentialités pour résoudre demain les crises des grandes agglomérations urbaines.

En somme, nous croyons fermement que le projet de révision de la carte électorale présenté par la CRE constitue un obstacle majeur à l'occupation dynamique et durable du territoire québécois.

3. UN PROJET DE RÉFORME INACCEPTABLE POUR LE QUÉBEC

Le 12 mars dernier, le Directeur général des élections (DGE) et Président de la Commission de la représentation électorale (CRE), Me Marcel Blanchet, a dévoilé son projet de refonte de la carte électorale pour le Québec, intitulé *La population bouge, la carte électorale change*. En tout, ce sont 86 circonscriptions sur 125 qui seraient modifiées si cette proposition était adoptée telle quelle. De plus, il est également proposé d'y faire disparaître trois circonscriptions en milieu rural au profit de la région métropolitaine. En effet, le nombre de circonscriptions électorales dans les régions de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent et de Chaudière-Appalaches passerait de 15 à 12 :

- le territoire de la circonscription de Gaspé serait redistribué dans les circonscriptions voisines de « Matane-Gaspé » et de « Bonaventure-Percé »;
- la circonscription de Kamouraska-Témiscouata serait redistribuée dans « Rivière-du-Loup – Témiscouata » et dans la nouvelle circonscription de « Côte-du-Sud »;
- la circonscription de Beauce-Nord serait redistribuée dans la nouvelle circonscription de « Beauce-Amiante », ainsi que dans celles des Chutes-de-la-Chaudière et de Beauce-Sud.

À l'inverse, trois nouvelles circonscriptions seraient créées dans les régions en forte croissance démographique de la Montérégie, de Laval et de Laurentides-Lanaudière :

- « Roussillon » est créée en Montérégie à partir de ses voisines, Châteauguay et La Prairie;
- « Marc-Aurèle-Fortin » est formée sur l'Île-Jésus, à Laval, à partir de Fabre et de Vimont;
- « La Plaine » est créée dans Laurentides-Lanaudière en regroupant des portions des circonscriptions de Blainville, Masson et Rousseau.

4. L'ÉROSION CONTINUELLE DU POIDS POLITIQUE : UN EFFET PERVERS CONSACRÉ PAR LA LOI

Au-delà même des trois circonscriptions menacées de disparition par la proposition actuelle de la Commission de la représentation électorale, c'est une érosion continue de la représentation des milieux ruraux que celle-ci consacre.

Pire encore, elle entraîne une diminution plus significative de l'importance relative des milieux ruraux dans le processus démocratique québécois. En plus d'avoir une incidence majeure sur le plan de leur représentativité à l'Assemblée nationale, la nouvelle carte électorale aurait un effet plus marqué en région rurale qu'en zone urbaine. En effet, l'impact des trois comtés qui disparaîtraient constitue en réalité une perte d'importance relative de près de 20 % pour les trois régions touchées (de 15 à 12 comtés). À l'opposé, le gain est infiniment plus modeste pour les régions de Laval, de la Montérégie et de Laurentides-Lanaudière, qui verraient leur représentativité augmentée d'à peine 8 % (de 40 à 43 comtés). Dans cette perspective, le jeu en vaut-il vraiment la chandelle ? Faut-il risquer de rompre l'équilibre démocratique et la complémentarité des territoires québécois au profit d'une équation mathématique ? Si la démocratie ne se résume qu'à un calcul froid et sans signification, faut-il s'étonner du désintérêt croissant de la population à l'égard de nos institutions politiques ? Est-ce cela la représentation effective ?

En outre, la carte électorale de 2001 présente, au total, 13 circonscriptions en situation d'exception en raison de leur population électorale qui n'atteint pas le seuil permis par la Loi, en plus des six qui s'en approchent dangereusement. La majorité de ces circonscriptions se situent dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, du Bas-Saint-Laurent, de Chaudière-Appalaches et de la Gaspésie. Étant donné les prévisions de croissance démographique qui sont inférieures à la moyenne québécoise pour ces régions dans les prochaines années, il est à anticiper que l'érosion de leur poids politique n'ira qu'en s'accroissant. Pour illustrer ce phénomène, il suffit de rappeler qu'antérieurement à 2001, la carte électorale ne présentait que deux circonscriptions en situation d'exception négative : les Îles-de-la-Madeleine, dont le statut particulier est prévu dans la Loi

électorale, et la circonscription d'Ungava, en raison de sa géographie particulière caractérisée par l'éloignement, l'immense superficie et la faible densité de population. À partir de 2001, en partie en raison de la forte opposition gaspésienne à la proposition de révision de la carte, quatre nouvelles circonscriptions d'exception supplémentaires furent reconnues par la Commission : Bonaventure, Gaspé, Matapédia et Matane³.

Force est d'admettre que la tendance est lourde. Si la Loi électorale demeure inchangée, il est à prévoir que l'histoire se répétera périodiquement. Ainsi, de plus en plus de circonscriptions situées dans les régions à forte croissance démographique, principalement en périphérie de Montréal, verront leur population dépasser la limite permise par la Loi. À l'inverse, celles situées dans les régions moins densément peuplées seront de plus en plus nombreuses à passer sous le seuil autorisé.

Étant donné la récurrence du phénomène, la FQM considère qu'il est absurde de continuer à se prêter au même exercice à toutes les deux élections, avec tous les traumatismes sociaux qu'il engendre et la désorganisation d'un réseau de partenaires long à constituer et si essentiel au développement des régions. Plutôt que de continuer à faire une révision à la pièce de la carte électorale, qui marginalisera toujours davantage les régions et milieux ruraux du Québec, il apparaît plus que jamais temps de réfléchir à la question dans une perspective différente.

À court terme, il deviendra rapidement nécessaire de modifier la Loi électorale afin d'intégrer de nouveaux critères de délimitation des circonscriptions qui permettront de tenir compte des particularités des milieux ruraux et de garantir leur intégrité politique en terme de représentativité.

³ Commission de la représentation électorale. *La population bouge, la carte électorale change*, 12 mars 2008

5. LA NOTION DE « REPRÉSENTATION EFFECTIVE »

Le mandat de la Commission de la représentation électorale (CRE) consiste à établir la carte électorale afin d'assurer la meilleure représentation possible des électeurs. Pour ce faire, elle a pour mission de s'assurer de l'application des éléments contenus dans la Loi électorale⁴.

À cet effet, celle-ci stipule que la CRE doit procéder à une révision de la carte électorale après la deuxième élection qui suit la dernière délimitation des circonscriptions électorales, celle-ci remontant à 2001. Cet exercice doit être fait dans un souci d'équité et pour assurer une représentation qui se rapproche le plus possible d'un idéal démocratique. Plus concrètement, la CRE a comme mandat de « veiller à la représentation effective des électrices et électeurs, que l'on atteint en tenant compte de l'égalité du vote entre les circonscriptions et de facteurs d'ordre démographique, géographique et sociologique »⁵.

D'ailleurs, selon l'article 15 du chapitre E-3.3 de la Loi électorale du Québec, une circonscription électorale est définie comme :

« 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. »⁶

Toutefois, la notion de représentation effective, telle qu'appliquée par la CRE, signifie principalement que les circonscriptions doivent comporter un nombre à peu près égal d'électeurs, soit plus ou moins 25 % de la moyenne d'électeurs par circonscription (45 200 électeurs). Si la Loi électorale stipule également que les circonscriptions doivent

4 Commission de la représentation électorale. *La population bouge, la carte électorale change*, 12 mars 2008

5 Loi électorale (L.R.Q. c. E-3.3)

6 Loi électorale (L.R.Q., c. E-3.3)

tenir compte de facteurs autres que la population électorale, la lecture qu'en fait la FQM, c'est que le critère mathématique du quotient électoral apparaît comme étant le facteur le plus déterminant, voire le seul.

En effet, quelle est l'interprétation que fait la CRE des notions de « communauté naturelle », de « considérations d'ordre géographique et sociologique », « d'accessibilité », de « superficie » et de « configuration de la région » dans la délimitation des circonscriptions ? Aussi, nous serions curieux de connaître les critères et indicateurs utilisés par la Commission pour évaluer ces autres considérations. Quand peut-on parler de communautés naturelles ? Quelles sont les considérations d'ordre géographique et social qui justifient une dérogation à l'équation mathématique ? Où se situe la frontière entre accessibilité et inaccessibilité ? À partir de quelle superficie une circonscription est-elle jugée trop grande ? Il nous semble qu'il y aurait matière à baliser davantage ces éléments afin de les considérer pleinement.

L'ARRÊT CARTER

Dans un jugement rendu par la Cour suprême du Canada en 1991⁷ (« l'arrêt Carter »), les juges reconnaissent que les provinces, dans l'exercice de leurs compétences en matière électorale, sont assujetties à la Charte canadienne des droits et libertés et tout particulièrement à l'article 3 qui stipule que tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. Du coup, ils consacrent que la représentation effective des électeurs ne se limite pas au strict respect « d'un électeur, un vote ».

Voici, en substance, les éléments mentionnés dans le jugement :

« Il faut donner au droit de vote garanti par la Charte un sens large, fondé sur l'objet visé, qui tienne compte du contexte historique et social. Il faut rechercher la philosophie générale qui sous-tend l'évolution historique du

7 Cour Suprême du Canada. Le procureur général de la Saskatchewan vs Roger Carter et les procureurs généraux du Canada, du Québec, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard, les ministres de la Justice des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon, et al., 1991.

droit de vote tout en gardant à l'esprit certaines considérations pratiques, comme la géographie sociale et physique. Qui plus est, notre Cour doit être guidée par l'idéal de la "société libre et démocratique" qui fonde la Charte. Le droit de vote garanti à l'art. 3 de la Charte n'a pas pour objet l'égalité du pouvoir électoral comme telle, mais le droit à une "représentation effective". Par conséquent, le droit de vote comporte de nombreux éléments, dont l'un est l'équité. L'article 3 ne garantit pas l'égalité du pouvoir électoral. La parité relative du pouvoir des électeurs est une condition primordiale de la représentation effective. Les dérogations à la parité électorale absolue peuvent toutefois se justifier pour des raisons d'impossibilité matérielle ou d'amélioration de la représentation réelle. Des facteurs comme la géographie, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération afin de garantir que nos assemblées législatives représentent réellement la diversité de notre mosaïque sociale. À part cela, l'affaiblissement du suffrage d'un citoyen par rapport à celui d'un autre ne saurait être toléré ».

Clairement, l'arrêt Carter confirme l'importance de tenir compte de facteurs autres que la population électorale pour assurer une représentativité effective. Pour la FQM, il ne fait aucun doute que la prise en considération du seul facteur mathématique entraîne un déséquilibre inacceptable en matière de poids politique relatif pour les régions.

6. LA REPRÉSENTATION EFFECTIVE : D'AUTRES FACTEURS À CONSIDÉRER

Pour la Fédération, la notion de représentation effective des électeurs, qui est à la base du système de délimitation des circonscriptions, mériterait d'être précisée et adaptée à la réalité inhérente au territoire québécois. En effet, comment peut-on, d'un côté, parler d'occupation dynamique et durable des territoires, et maintenir, de l'autre, une Loi électorale qui cause préjudice à la représentation de certaines composantes de la société ? De plus, qu'en est-il des objectifs de modulation et d'adaptation des normes, programmes et politiques contenus dans la première Politique nationale de la ruralité et réaffirmés dans la seconde ?

Paradoxalement, la Loi précise que la Commission peut exceptionnellement déroger au critère numérique lorsqu'elle estime que le principe fondamental de la représentation effective ne peut être respecté. Pour chaque circonscription qui comporte une exception à cette règle, la Commission doit cependant motiver sa décision⁸. La Fédération est d'avis que plusieurs circonstances et conditions justifient la dérogation au critère strictement mathématique.

L'ACCÈS AU DÉPUTÉ

Si la représentation effective ne repose pas uniquement sur le quotient électoral, quels critères devrions-nous utiliser pour la préciser et la rendre conforme à l'objectif d'occupation dynamique du territoire ?

Dans un premier temps, l'accès au député, qui varie en fonction de l'éloignement, de la superficie et de la densité de la population, devrait constituer un critère de délimitation des circonscriptions beaucoup plus significatif. En effet, c'est davantage cet aspect qui confère le caractère démocratique et l'équité en matière de représentation politique. En outre, que signifie, traitée isolément, la notion de population électorale ? A-t-elle une réelle incidence sur la prise en compte des problématiques et enjeux des commettants ? Autrement dit, en quoi les électeurs situés en zones urbaines sont-ils désavantagés par

⁸ Loi électorale (L.R.Q. c. E-3.3)

rapport à ceux des milieux ruraux, dont les circonscriptions sont moins peuplées mais dont la superficie est beaucoup plus grande ?

Certains diront que l'égalité du vote pour les individus est une condition *sine qua non* dans une société libérale et que toute dérogation constitue un accroc à la démocratie. Ce sont là des arguments comptables à courte vue, qui ne tiennent pas compte des exigences induites par la fonction d'un député dans un système politique parlementaire de type britannique, et doté d'un mode de scrutin majoritaire uninominal.

Dans un régime parlementaire, c'est le Premier ministre qui nomme l'ensemble de l'exécutif parmi les élus de son parti. Comme ce dernier jouit de la latitude nécessaire pour former son conseil des ministres, l'existence de circonscriptions rurales présentant une population électorale inférieure à la moyenne ne confère pas un avantage indu aux citoyens qui y résident. Dans la composition du conseil des ministres et dans le processus de prise de décision en général, les préoccupations des citoyens des zones urbanisées, et donc de la majorité de la population, sont généralement très bien considérées.

Par ailleurs, le mode de scrutin majoritaire uninominal accorde une importance particulière à la notion de circonscription, l'ancrage territorial constituant un aspect caractéristique de ce type de représentation politique. Contrairement à un député de liste dans un mode de scrutin proportionnel, le député de circonscription représente plus que des citoyens, il représente un territoire, avec la multitude d'enjeux et de problématiques qui s'y rencontrent.

Par conséquent, une occupation dynamique et un développement durable des territoires ne peuvent être assurés que par un système qui permet à l'élu de bien représenter sa circonscription. Tout obstacle à cet égard est susceptible de miner la représentation effective des électeurs.

SUPERFICIE DU TERRITOIRE

Le travail d'un député représentant une circonscription rurale moins densément peuplée diffère de celui d'un député en zone urbaine. À partir d'une certaine superficie, il devient objectivement difficile de représenter effectivement une circonscription. En effet, l'étendue du territoire, combinée à une faible densité de la population entraînent de longs et fréquents déplacements pour le député. Qui plus est, ce dernier doit constamment partager son temps entre Québec et sa circonscription, qui la plupart du temps se situe loin de l'Assemblée nationale.

À titre illustratif, la nouvelle circonscription de Matane-Gaspé, telle que proposée par la CRE, s'étendrait de la ville de Matane jusqu'à l'extrémité de la péninsule gaspésienne, à Gaspé. C'est plus de 300 kilomètres de côte, regroupant 20 municipalités, trois MRC et quatre territoires non organisés (TNO). Par conséquent, un député représentant une telle circonscription est appelé à développer des liens avec 140 élus municipaux, en plus de devoir composer avec des contextes et des préoccupations multiples et variés.

À l'inverse, le député de la circonscription de Mercier, située sur le Plateau Mont-Royal à Montréal, n'a qu'un maigre 4,87 km² à parcourir. Malgré une population électorale qui respecte les normes pour ce dernier, quels électeurs bénéficient de la représentation la plus effective ? De toute évidence, le travail d'un député en zone fortement urbanisée est difficilement comparable à celui d'un député en milieu rural, ce qui rend hasardeuses les comparaisons sur la seule base du nombre.

Par conséquent, la FQM suggère que la Loi électorale tienne davantage compte de la superficie des territoires lors de l'établissement des limites des circonscriptions électorales. Évidemment, cela impliquera que certaines circonscriptions auront une population électorale inférieure à la moyenne. Cependant, il existe des précédents en la matière dans certaines démocraties occidentales.

En Allemagne, par exemple les circonscriptions ne doivent pas dévier du quotient électoral de plus de 25 %. Toutefois, ce n'est que lorsqu'une circonscription s'écarte de

plus de 33 % que la loi exige une nouvelle délimitation. Au Royaume-Uni, on tolère des écarts encore plus grands. La norme originale établie en 1944 était de 25 %, mais la règle désormais en vigueur stipule que les circonscriptions doivent être « aussi égales que possible », considérant que d'autres facteurs tels les communautés d'intérêts et les limites administratives sont plus significatifs⁹.

COMMUNAUTÉ D'APPARTENANCE ET LIMITES ADMINISTRATIVES

Le Québec étant un État de droit, la représentation des individus a préséance sur celle des communautés, comme en témoigne l'exigence d'équilibre démographique des circonscriptions. Il va sans dire que le respect des zones administratives, des communautés avec des caractéristiques naturelles ou des communautés d'intérêts concentrées géographiquement joue un rôle marginal dans la délimitation des circonscriptions.

À titre d'exemple, la circonscription actuelle de Beauce-Nord inclue intégralement les MRC de la Nouvelle-Beauce et Robert-Cliche entre lesquelles il existe des liens très étroits, tant au plan social qu'économique. La CRE a néanmoins proposé d'abolir cette circonscription et de répartir les municipalités qui la composaient entre celles de Beauce-Amiante, Beauce-Sud et Chutes-de-la-Chaudière. Voilà une belle illustration de désorganisation de la représentation politique.

À l'occasion de la dernière Assemblée des MRC du Québec, les préfets et directeurs généraux ont unanimement manifesté leur attachement au principe de respect des communautés d'appartenance et du sentiment identitaire. Cela implique, entre autres, qu'une circonscription doit représenter une communauté d'intérêts, partageant une histoire et des valeurs communes en plus de vivre des préoccupations similaires qui renforcent les liens entre les différentes organisations. Un découpage arbitraire qui fait abstraction de ces principes rend difficile la tâche du député. En effet, la multiplication des enjeux et des réalités présentes sur un territoire dilue l'action politique du

⁹ ACE Electoral Knowledge Network, en ligne [<http://aceproject.org/>]

représentant qui doit partager son temps entre ses différentes interventions. Également, il existe une panoplie d'instances et d'acteurs tous guidés par des objectifs particuliers mais néanmoins convergents, et dont les territoires s'entrecoupent : commissions scolaires, réseau de la santé, bassins versants, conférences régionales des élus, conseils régionaux de l'environnement, etc. Si l'on y ajoute les limites administratives municipales en plus des comtés provinciaux et fédéraux, nous sommes confrontés à un grand défi pour assurer une gouvernance efficace.

En somme, il semble évident que le non-respect des communautés d'appartenance et l'inadéquation des circonscriptions provinciales avec les territoires des régions administratives et des MRC ne facilitent en rien la représentation effective des électeurs.

D'ailleurs, les lois électorales de certains États spécifient que certains facteurs géographiques doivent être considérés au moment de tracer les limites d'une circonscription électorale. À cet égard, le Royaume-Uni présente une formule dont pourrait s'inspirer le Québec. En effet, le respect des limites administratives locales a même préséance sur l'égalité de la population des circonscriptions¹⁰.

Dans cette optique, la FQM souhaite que les circonscriptions soient établies en tenant compte des territoires des régions administratives et des municipalités locales et régionales, en plus de respecter le principe de communautés d'appartenance.

En conclusion, voici les raisons évoquées par la Commission de la représentation électorale, lors du dépôt de son rapport final à l'Assemblée nationale en décembre 2001, pour maintenir les quatre circonscriptions gaspésiennes, contrairement à ce qui était prévu au début du processus :

« Lors des auditions publiques tenues dans cette région en mars 2001, la population, les députés ainsi que des représentants de différents organismes ont démontré à la Commission, de façon non équivoque, que la diminution proposée du nombre de circonscriptions en Gaspésie

10 Idem

compromettait la représentation effective de la population gaspésienne. L'ensemble des intervenants a réclamé le maintien de quatre circonscriptions dans cette région.

« Après étude et réflexion, la Commission décide de maintenir les circonscriptions de Bonaventure, de Gaspé, de Matane et de Matapédia en utilisant le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 17 de la Loi électorale. Les raisons qui motivent cette décision sont essentiellement les mêmes en ce qui a trait à chacune des quatre circonscriptions. 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, 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. »¹¹

À la lumière de ces éléments, il est légitime de se demander ce qu'il est advenu depuis 2001 qui justifierait d'accepter aujourd'hui, non seulement la perte d'une circonscription

¹¹ Commission de la représentation électorale, *La carte électorale du Québec, rapport décembre 2001*, 4 décembre 2001, p.15.

en Gaspésie, mais également d'une dans le Bas-Saint-Laurent et d'une autre en Beauce ? Quelles évolutions nous permettraient de croire que la représentation effective serait mieux assurée cette fois-ci ? À notre connaissance, les distances sont demeurées les mêmes et les infrastructures de transport ne se sont pas améliorées au point de faciliter l'accès au député ! Ainsi, de l'aveu même de la Commission qui propose aujourd'hui d'amputer les milieux ruraux de trois circonscriptions, la perte d'un comté en Gaspésie en 2001 compromettrait la représentation effective des électeurs.

Par conséquent, la FQM demande à la Commission d'être cohérente avec ses analyses faites antérieurement et de modifier sa proposition afin de garantir la représentation effective des électeurs. De plus, les éléments mentionnés ci-dessus devraient servir de base pour redéfinir les modalités de délimitation des circonscriptions contenues dans la Loi électorale.

7. CONCLUSION : POUR UNE RÉFLEXION ÉLARGIE, ET NON À LA PIÈCE

En somme, la FQM appelle l'ensemble de la classe politique à rejeter cette réforme à la pièce qui, sans corriger les distorsions du système électoral, ajoute de profondes iniquités dans la représentation territoriale. Dans quelle mesure pourrions-nous collectivement souscrire au principe de la représentation effective des électeurs quand le nombre de circonscriptions rurales diminue inexorablement et l'étendue de celles qui demeurent augmente sans cesse ? L'accès des citoyens à leur représentant et le rôle de ce dernier se trouvent réduits quand les distances atteignent une proportion objectivement contraignante. Ces raisons, la FQM demande au gouvernement de modifier la Loi électorale afin que le processus de délimitation des circonscriptions tienne véritablement compte de critères comme l'accès au député, la superficie du territoire, les communautés d'appartenance et les frontières des municipalités locales et régionales et des régions administratives.

Pour la FQM, et contrairement à ce que nous observons actuellement, la refonte de la carte électorale telle que proposée par la CRE ne saurait trouver tout son sens prise distinctement. Dans cette perspective, nous tenons à rappeler que le gouvernement du Québec avait rendu public, à la veille des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques de février 2003, un document de réflexion intitulé *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*. Ce dernier proposait une modernisation de nos institutions, dont notamment une réforme de notre mode de scrutin ainsi qu'un scénario portant sur la création d'une chambre des régions à l'Assemblée nationale. L'objectif était de reconnaître davantage le poids politique des régions du Québec et d'institutionnaliser la représentativité de ces dernières sur une base géographique, plutôt que démographique :

« La création d'une Chambre des régions à l'Assemblée nationale pourrait ainsi donner aux régions les plus éloignées et les moins peuplées un poids dont elles ne bénéficient pas actuellement sur le plan des institutions. Cette Chambre des régions pourrait être formée de deux représentants élus par région. Les dix-sept régions du Québec seraient donc présentes en tant que

telles au Parlement du Québec, grâce à une chambre régionale comprenant 34 représentants. »¹²

Un second scénario proposé consistait à créer de véritables pouvoirs régionaux, cette fois-ci, décentralisés :

« On peut aller encore plus loin et mettre sur pied de véritables pouvoirs régionaux, élus démocratiquement et disposant de compétences effectives qui ne seraient plus traitées au centre. »¹³

Il y a là, il nous semble, les bases d'une réflexion inachevée qui mérite d'être menée à terme. Ainsi, nous croyons que le Québec est mûr pour une réflexion qui devra dépasser le cadre restreint de la carte électorale, afin d'aspirer à l'atteinte d'un équilibre entre les représentations populaire et territoriale, en plus d'assurer une réelle prise en compte des enjeux régionaux dans le processus décisionnel à tous les niveaux. Voilà un défi crucial pour mettre en œuvre une véritable occupation dynamique et durable du territoire.

La FQM est pleinement disposée à participer à un tel exercice et souhaite que la CRE soit mandatée par l'Assemblée nationale pour piloter un tel chantier. Sinon, nous serons assurément condamnés à refaire constamment les mêmes débats qui démobilisent la communauté. La FQM propose plutôt que nous ayons le courage d'une démarche constructive ayant pour objectif de moderniser la gouvernance québécoise qui maintient, à long terme, une représentativité des milieux ruraux à l'Assemblée nationale.

12 Gouvernement du Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*, 2002, page 20.

13 Gouvernement du Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*, 2002, page 20.





ANNEXES

Résolution du comité exécutif

Résolution du conseil d'administration



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS
www.fqm.ca

Extrait du procès-verbal de la réunion des membres du comité exécutif de la Fédération Québécoise des Municipalités tenue à la FQM, le 18 avril 2008.

RÉSOLUTION CE-18-04-08/08
Révision de la carte électorale

ATTENDU QU'en vertu de la Loi électorale, la Commission de la représentation électorale doit revoir la carte électorale du Québec à toutes les deux élections;

ATTENDU QUE le principal critère de délimitation des circonscriptions est la population électorale, qui doit être de plus ou moins 25 % de la moyenne d'électeurs par circonscriptions;

ATTENDU QUE la Commission de la représentation électorale a rendu publique, le 12 mars 2008, sa proposition préliminaire de nouvelle carte électorale pour le Québec;

ATTENDU QUE cette proposition prévoit la suppression de trois circonscriptions rurales soit celles de Gaspé, de Kamouraska-Témiscouata et de Beauce-Nord;

ATTENDU QUE ces circonscriptions rurales seraient remplacées par trois circonscriptions situées en milieu urbanisé, c'est-à-dire en périphérie de Montréal;

ATTENDU QUE la Fédération Québécoise des Municipalités souhaite favoriser une occupation dynamique du territoire québécois, et que l'adoption de la nouvelle carte électorale telle que proposée impliquerait une perte significative du poids politique des régions à l'Assemblée nationale;

ATTENDU QUE les facteurs d'ordres géographique et sociologique (superficie du territoire, appartenance, accès au député, etc.) ne sont peu ou pas considérés dans le découpage électoral;

ATTENDU QUE les tendances démographiques observées depuis plusieurs années nous indiquent une accentuation du phénomène de l'exode rural pour plusieurs régions;



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS
www.fqm.ca

2

ATTENDU QU'en raison de ce phénomène, l'érosion de la représentation des régions ne fera que s'accroître à plus long terme;

IL EST PROPOSÉ PAR : M. Michel Giroux

ET APPUYÉ PAR : Mme Paulette Lalande

QUE la Fédération Québécoise des Municipalités considère que l'exercice de révision de la carte électorale devrait s'effectuer dans le contexte d'une réflexion élargie sur les institutions démocratiques;

QUE la Fédération Québécoise des Municipalités demande au gouvernement de donner un mandat à la Commission de la représentation électorale pour l'élaboration de scénarios qui permettraient de concilier la notion de représentation populaire avec la présence des régions à l'Assemblée nationale;

QUE les objectifs d'une telle réflexion soient d'assurer une prise en compte effective des préoccupations et des enjeux régionaux à l'Assemblée nationale tout en maintenant un équilibre entre la représentation populaire et la représentation territoriale.

Adoptée à l'unanimité.

Copie vidimée de la résolution CE-18-04-08/08 adoptée par le comité exécutif de la Fédération Québécoise des Municipalités le 18 avril 2008.

Ann Bourget
Directrice générale et
Secrétaire de la corporation

18 avril 2008

Date



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS
www.fqm.ca

Extrait du procès-verbal de la séance du conseil d'administration de la Fédération Québécoise des Municipalités tenue à l'Hôtel Gouverneur, boul. Laurier, Québec, le 5 juin 2008.

RÉSOLUTION CA-05-06-08/04
Révision de la carte électorale

ATTENDU QU'en vertu de la Loi électorale, la Commission de la représentation électorale doit revoir la carte électorale du Québec à toutes les deux élections;

ATTENDU QUE le principal critère de délimitation des circonscriptions est la population électorale, qui doit être de plus ou moins 25 % de la moyenne d'électeurs par circonscriptions;

ATTENDU QUE la Commission de la représentation électorale a rendu publique, le 12 mars 2008, sa proposition préliminaire de nouvelle carte électorale pour le Québec;

ATTENDU QUE cette proposition prévoit la suppression de trois circonscriptions rurales soit celles de Gaspé, de Kamouraska-Témiscouata et de Beauce-Nord;

ATTENDU QUE ces circonscriptions rurales seraient remplacées par trois circonscriptions situées en milieu urbanisé, c'est-à-dire en périphérie de Montréal;

ATTENDU QUE la FQM souhaite favoriser une occupation dynamique du territoire québécois et que l'adoption de la nouvelle carte électorale, telle que proposée, impliquerait une perte significative du poids politique des régions à l'Assemblée nationale;

ATTENDU QUE les facteurs d'ordres géographique et sociologique (superficie du territoire, appartenance, accès au député, etc.) sont peu ou pas considérés dans le découpage électoral;

ATTENDU QUE les tendances démographiques observées depuis plusieurs années nous indiquent une accentuation du phénomène de l'exode rural pour plusieurs régions;



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS
www.fqm.ca

2

ATTENDU QU'en raison de ce phénomène, l'érosion de la représentation des régions ne fera que s'accroître à plus long terme;

IL EST PROPOSÉ PAR : M. Richard Lehoux

ET APPUYÉ PAR : M. Gilbert Pigeon

QUE la FQM demande aux députés de l'Assemblée nationale de mettre un terme au processus actuel de révision de la carte électorale, afin de trouver des solutions pour assurer une véritable représentation effective des électeurs, qui tiendrait compte de l'accès au député, de la superficie des territoires, de la densité de population, des communautés d'appartenance et des limites administratives des municipalités, MRC et des régions administratives;

QUE la FQM demande à l'Assemblée nationale de donner un mandat à la Commission de la représentation électorale pour l'élaboration de scénarios en ce sens;

QUE les objectifs d'une telle réflexion soient d'assurer une prise en compte effective des préoccupations et des enjeux régionaux à l'Assemblée nationale tout en maintenant un équilibre entre la représentation populaire et la représentation territoriale.

Adoptée à l'unanimité.

Copie vidimée de la résolution CA-05-06-08/04 adoptée par le conseil d'administration de la Fédération Québécoise des Municipalités le 5 juin 2008.

Ann Bourget
Directrice générale et
Secrétaire de la corporation

5 juin 2008

Date

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100