

4

L'ÉGALITÉ ET L'EFFICACITÉ DU VOTE



INTRODUCTION

POUR FAVORISER À LA FOIS l'égalité et l'efficacité du vote dans notre système démocratique, il faut garantir le droit des citoyens et citoyennes de voter et de se présenter aux élections à la Chambre des communes. Mais il importe aussi de bien répartir les sièges de la Chambre entre les provinces et de bien délimiter les circonscriptions fédérales à l'intérieur des provinces. L'égalité du vote est assurée dans la mesure où la répartition des sièges se fait conformément au principe de la représentation proportionnée* et que le découpage (appelé aussi « délimitation ») des circonscriptions se fait dans le respect du principe de la représentation selon la population. Quant à l'efficacité du vote, elle est assurée dans la mesure où les circonscriptions sont délimitées de manière à tenir compte des diverses communautés d'intérêts à l'intérieur de chaque province.

Dans le présent chapitre, nous examinons les principes et les processus qui président à la répartition des sièges et au découpage des circonscriptions dans les provinces et les territoires. Même si les deux processus sont reliés, le second suivant nécessairement le premier, il faut les considérer comme indépendants. Nous allons donc les évaluer l'un après l'autre, et présenter séparément nos recommandations pour chacun d'eux.

LA RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES PROVINCES

Le Parlement et le fédéralisme

Dans le régime fédéral canadien, les citoyens et citoyennes sont non seulement assujettis à deux ordres de gouvernement, mais sont représentés au Parlement en vertu de leur appartenance à deux collectivités politiques : celle de leur province et celle du pays.

Dans l'ensemble des régimes fédéraux en Occident, cette double représentation est assurée par un Parlement bicaméral, c'est-à-dire qui regroupe deux assemblées législatives. L'une représente les citoyens et citoyennes en tant que membres de la collectivité nationale : au Canada, il s'agit de la

* Nous employons l'expression « représentation proportionnée » pour éviter toute confusion avec l'expression « représentation proportionnelle », qui désigne un type de système électoral.

Chambre des communes. La seconde assemblée législative – en l'occurrence le Sénat canadien – représente les citoyens en tant que membres d'une entité politique provinciale. La Constitution exige que les sièges des Communes soient attribués en fonction du poids démographique de chaque province. Au Sénat, en revanche, les provinces moins peuplées bénéficient d'une représentation disproportionnée, afin de pouvoir contrebalancer le poids dont jouissent les provinces plus peuplées aux Communes. Ainsi, le Sénat est basé sur un principe fédéral de représentation.

Au moment de la Confédération en 1867, la répartition des sièges du Sénat, inspirée de ce principe fédéral, était fondée sur trois divisions égales, dont chacune était dotée de 24 sièges : le Québec, l'Ontario et les Maritimes (à savoir la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, avec 12 sièges chacun). L'Île-du-Prince-Édouard s'est ajoutée à la division des Maritimes en se joignant à la Confédération et s'est vu attribuer quatre des sièges de la division, les deux autres provinces perdant deux sièges chacune. En devenant une province, le Manitoba a reçu deux sièges au Sénat, la Colombie-Britannique trois, et l'Alberta et la Saskatchewan quatre chacune. En 1915, le nombre de divisions est passé à quatre avec le regroupement des quatre provinces de l'Ouest, chacune recevant six sièges. Terre-Neuve en a eu six à son entrée dans la Confédération en 1949, et les Territoires du Nord-Ouest ainsi que le Yukon en ont reçu un chacun en 1975. Ainsi, comme on peut le voir au tableau 4.1, les provinces et les territoires se partagent 104 sièges (sans compter les huit sénateurs nommés en 1990 conformément à l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*).

Le Sénat canadien se distingue de la chambre haute des autres régimes fédéraux occidentaux, y compris celles de l'Australie, des États-Unis et de l'Allemagne, dans la mesure où le principe fédéral de représentation n'y est pas effectivement appliqué. Certes, sa composition est en partie conforme au principe puisque les provinces moins peuplées y détiennent un nombre disproportionné de sièges. Cependant, les membres du Sénat canadien ne sont ni élus (comme en Australie ou aux États-Unis), ni nommés par les gouvernements des entités constituantes de la fédération (comme en Allemagne). En fait, les membres du Sénat canadien sont nommés par le gouvernement fédéral – plus précisément par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre. Leur fonction n'est donc légitimée ni par le choix de l'électorat, ni par l'agrément des pouvoirs provinciaux. Ainsi privé d'une bonne part de sa légitimité politique, le Sénat canadien a été incapable d'utiliser ses pouvoirs législatifs, théoriquement considérables, pour défendre les intérêts des provinces moins peuplées au Parlement.

C'est à cause de ce problème que la répartition des sièges aux Communes a dû être rajustée, avec le temps, pour accorder aux provinces moins peuplées une représentation supérieure à celle qui leur avait normalement été dévolue en vertu de la représentation proportionnée. Les aléas du fédéralisme canadien ont donc contraint les membres de la Chambre des communes à élaborer des formules qui ont affaibli le principe de la

représentation proportionnée inscrit dans la Constitution. Comme l'affirmait en 1985 Ramon Hnatyshyn, alors président du Conseil privé, à l'occasion d'un débat aux Communes :

Les déséquilibres relatifs qui existent à l'heure actuelle et qui sont depuis longtemps considérés comme des compromis nécessaires en représentation démographique absolue continueront d'exister... Ne comportant qu'une seule assemblée de représentants élus, notre système parlementaire doit tenir compte de la nécessité de trouver des moyens d'assurer une représentation régionale adéquate à la Chambre des communes. (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 1^{er} octobre 1985, 7186)

Tableau 4.1
Répartition des sièges au Sénat
(par province et territoire)

Province ou territoire	Nombre de sièges
Ontario	24
Québec	24
Nouvelle-Écosse ^a	10
Nouveau-Brunswick ^a	10
Île-du-Prince-Édouard ^a	4
Manitoba ^b	6
Colombie-Britannique ^b	6
Saskatchewan ^b	6
Alberta ^b	6
Terre-Neuve	6
Yukon	1
Territoires du Nord-Ouest	1

Note : Ne comprend pas les huit sénateurs nommés en 1990 conformément à l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

^aProvinces qui constituent la division des provinces maritimes.

^bProvinces qui constituent la division des provinces de l'Ouest.

Bien que les questions relatives au Sénat canadien n'entrent pas dans notre mandat, il est clair qu'une réforme du Sénat qui assurerait vraiment la représentation des provinces selon le principe fédéral permettrait de répartir les sièges aux Communes en suivant beaucoup plus strictement le principe de la représentation proportionnée. Comme en Australie, une telle formule pourrait comprendre un seuil minimal de représentation provinciale ainsi que l'attribution de sièges aux territoires fédéraux sans pour autant miner le principe de la représentation proportionnée.

La Chambre des communes et la représentation proportionnée

La représentation proportionnée a été adoptée d'entrée de jeu comme le principe fondateur de la Chambre des communes. Avant la Confédération, la représentation selon la population avait fait l'objet d'une longue controverse entre les leaders politiques de la province du Canada. Si le pacte confédératif a vu le jour, c'est en grande partie parce qu'il prévoyait la division de cette province en deux provinces séparées – l'Ontario et le Québec – et la répartition des sièges aux Communes sur la base de la représentation proportionnée. Cette solution a mis fin à une longue lutte entre le Haut-Canada et le Bas-Canada qui, depuis 1840, disposaient d'un nombre égal de sièges à l'assemblée législative unique de la province du Canada malgré leur inégalité démographique.

La première Chambre des communes est née d'une entente entre les Pères de la Confédération prévoyant la répartition des sièges entre les quatre provinces fondatrices selon le principe de la représentation proportionnée. L'adoption de ce principe n'est pas étrangère au fait que l'Île-du-Prince-Édouard a refusé de devenir une province en 1867 : selon la formule retenue, elle aurait eu cinq sièges, ce qu'elle considérait comme insuffisant (Ward 1963).

La *Loi constitutionnelle de 1867* (adoptée à l'époque sous le titre de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique*) comportait une formule (article 40) qui octroyait un nombre fixe de sièges à une province, le Québec, et répartissait le reste des sièges entre les autres provinces au prorata de leur population par rapport à celle du Québec. Le Québec voulait que son nombre de sièges soit fixé à 65, ce qui fut convenu. Par ailleurs, sa population avait l'avantage d'être relativement stable, et n'était ni la plus importante ni la moins importante.

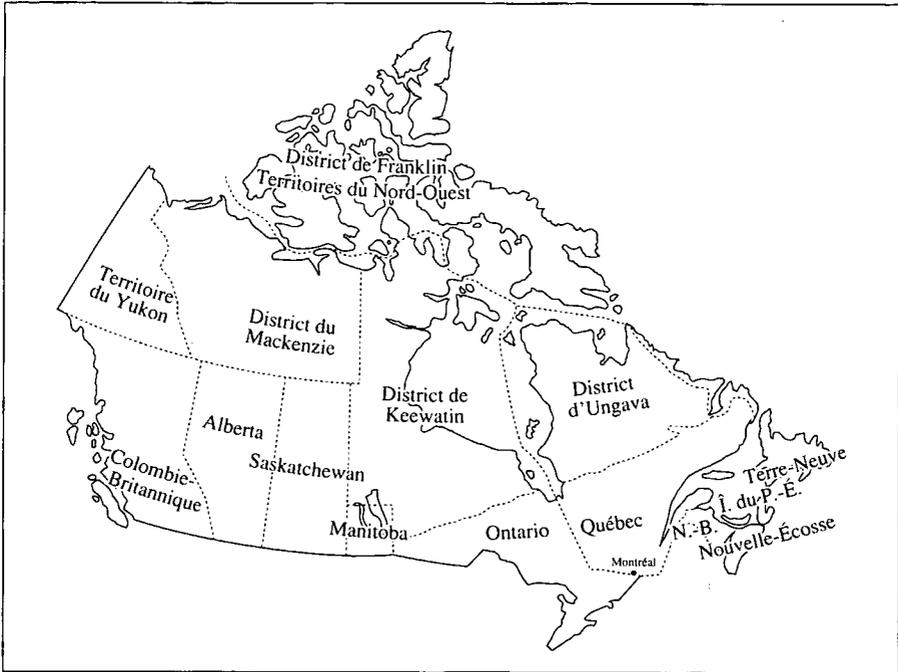
La formule de 1867 comportait une disposition visant à minimiser l'effet sur une province d'une baisse relative de sa population. Nulle province ne perdrait de siège tant que la proportion de sa population par rapport à la population nationale n'aurait pas diminué de plus de 5 % depuis le recensement précédent. Ainsi commença la tradition canadienne de minimiser l'incidence des baisses démographiques relatives sur la représentation des provinces.

Représentation proportionnée et représentation des provinces

Avec l'entrée de trois nouvelles provinces au cours des dix années qui suivirent la Confédération, il a fallu déroger à la règle de la représentation proportionnée. Comme on jugeait nécessaire de garantir une représentation significative aux nouvelles provinces, le Manitoba (1870), la Colombie-Britannique (1871) et l'Île-du-Prince-Édouard (1873) ont reçu un nombre de sièges supérieur à celui auquel elles auraient eu droit en fonction de la représentation proportionnée. Pour les deux premières provinces au moins, on considérait cette mesure comme provisoire, compte tenu de leur taux de croissance démographique.

Le Manitoba, qui n'avait pas une population suffisante pour justifier un seul siège, en a reçu quatre, avec la garantie que ce nombre serait protégé

Canada, 1912



jusqu'après le recensement de 1881 et la redistribution qui s'ensuivrait. La Colombie-Britannique, qui aurait eu droit à un siège, en a reçu six, nombre qui lui était garanti en permanence. À son entrée dans la Confédération en 1873, l'Île-du-Prince-Édouard a reçu six sièges, au lieu des cinq auxquels elle aurait eu droit si la règle avait été appliquée de façon stricte. Cependant, pour des raisons qui demeurent obscures, aucune garantie ne lui a été consentie quant au nombre de sièges.

Compte tenu de ces précédents, les Territoires du Nord-Ouest se sont vu attribuer quatre sièges en 1886, au lieu des deux que justifiait leur population, car ils comprenaient alors les territoires fédéraux actuels et ce qui est aujourd'hui l'Alberta, la Saskatchewan et une partie du nord du Manitoba. Lors de leur création en 1905, on donna à l'Alberta et à la Saskatchewan sept et dix sièges respectivement, un nombre justifié par l'importance de leur population. Il en alla de même de Terre-Neuve, qui reçut sept sièges à son entrée dans la Confédération en 1949.

Les ententes politiques conclues au moment où une province ou un territoire venait s'ajouter à la Confédération devaient toujours tenir compte à la fois du principe de la représentation proportionnée et des exigences de la province ou du territoire concernant une représentation disproportionnée à la Chambre des communes. Cela ne s'est pas toujours traduit, cependant, par la surreprésentation de provinces moins peuplées, comme le démontrent les cas de l'Alberta, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve.

Diverses règles ont par ailleurs été adoptées en vue de protéger les provinces contre les effets d'un déclin de population relative. La première fut la formule de 1867 : aucune province ne pouvait perdre de sièges à moins que sa part de la population totale du Canada n'ait diminué de plus de 5 % depuis le dernier recensement.

Les provinces maritimes ont été les premières à perdre des sièges. En 1892, la Nouvelle-Écosse en a perdu deux, et le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, un chacun. Même si leur population n'avait pas baissé en chiffres absolus, leur part de la population nationale avait diminué depuis le recensement de 1881.

Lorsque ces provinces perdirent d'autres sièges à la fin du siècle, elles commencèrent à exercer des pressions politiques et judiciaires pour obtenir un traitement particulier. Leurs recours judiciaires ont échoué, mais leurs pressions politiques ont abouti à l'adoption, en 1915, d'une disposition constitutionnelle garantissant à toute province au moins le même nombre de sièges aux Communes qu'au Sénat. Cette « clause sénatoriale » eut pour effet immédiat de garantir à l'Île-du-Prince-Édouard quatre sièges aux Communes, ce qui correspondait au nombre de sièges sénatoriaux accordés à son entrée dans la Confédération. C'était également un siège de plus que ce que la province aurait eu en vertu de la formule de 1867 appliquée au recensement de 1911.

Le premier remaniement important de la formule de répartition eut lieu après la Seconde Guerre mondiale. Les dispositions de la formule initiale de 1867 avaient permis à trois provinces de conserver des sièges alors que le poids démographique relatif de chacune avait diminué. Son effet le plus important avait été de permettre à l'Ontario, la province la plus peuplée, de conserver ses 82 sièges initiaux; le poids démographique de l'Ontario avait baissé depuis 1867, mais l'écart n'avait jamais dépassé le seuil prescrit de 5 % d'un recensement à l'autre.

Sans la formule, l'Ontario aurait perdu un siège après le recensement de 1920, trois autres après 1931 et encore quatre après 1941, ce qui aurait porté son total à 74 au lieu de 82. Parallèlement, le nombre de sièges du Québec s'est maintenu à 65. Comme l'a fait remarquer Norman Ward : « Le cri de guerre des hommes d'État du Haut-Canada, qui avaient exigé une représentation équitable avant la Confédération, fut repris logiquement par le Québec en 1946 [Ward 1963, 53]. »

On adopta donc en 1946 une formule tout à fait nouvelle, qui fut appliquée lors de la redistribution de 1947. Cette formule fixait le nombre de sièges aux Communes à 255, chiffre qui passa à 262 avec l'entrée de Terre-Neuve. Sans compter le siège attribué au Yukon, on divisa la population totale du Canada par le nombre de sièges afin d'obtenir un quotient électoral; les sièges furent ensuite distribués aux provinces en divisant leur population par ce quotient, sous réserve de la règle du minimum sénatorial. En conséquence, le nombre de sièges de toutes les provinces – sauf l'Île-du-Prince-Édouard, dont les quatre sièges étaient protégés par la clause sénatoriale – fut déterminé en fonction de leur population.

La formule de 1946 fut modifiée en 1952. Désormais, aucune province ne perdrait plus de 15 % des sièges dont elle disposait depuis la redistribution précédente. Cette modification visait à éviter que la Saskatchewan perde 25 % de ses sièges (qui seraient passés de 20 à 15) à la suite du recensement de 1951.

D'autre part, on garantissait qu'aucune province n'aurait moins de sièges qu'une province moins peuplée. Cette deuxième modification découlait de la précédente : la règle des 15 % aurait permis à la Saskatchewan d'avoir plus de sièges que l'Alberta, alors qu'elle était moins peuplée.

En 1974, on modifia la formule de nouveau pour des raisons démographiques. Cette fois, il s'agissait de garantir que les provinces moins peuplées conserveraient leur nombre de représentants et représentantes, tout en améliorant l'application du principe de la représentation proportionnée. Il a fallu abandonner l'idée d'un nombre fixe de sièges aux Communes. Pour qu'aucune province ne perde de sièges d'une redistribution à l'autre, la taille des Communes devait suivre la croissance réelle de la population. En fait, la formule n'a été appliquée qu'une fois, soit après le recensement de 1971, l'effectif des Communes passant alors de 264 à 282 (Balinski et Young 1981).

Après le recensement de 1981, on a entrepris de redistribuer les sièges à nouveau, conformément à la formule de 1974. Mais le processus a tourné court lorsque la Chambre des communes a cessé d'examiner les rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. La formule aurait donné 310 sièges – sans compter les accroissements prévus si elle avait été appliquée indéfiniment. On prévoyait que les Communes compteraient près de 400 députés et députées au début du siècle prochain, une hausse de 40 % sur trente ans. C'est ce qui motiva l'adoption de la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*.

Cette loi fixe la formule qui a été utilisée lors de la redistribution de 1986 :

1. À partir de l'effectif des Communes lors du 33^e Parlement, soit 282 sièges, on réserve trois sièges aux territoires (deux pour les Territoires du Nord-Ouest et un pour le Yukon).
2. On divise la population totale des dix provinces par 279 pour obtenir un quotient électoral national.
3. On divise la population de chaque province au dernier recensement décennal par ce quotient pour déterminer le nombre de sièges auquel chaque province a droit.
4. Si le nombre de sièges ainsi déterminé pour une province est inférieur à celui qu'elle détenait au 33^e Parlement (par suite de la redistribution de 1976), on le « rajuste » à la hausse pour qu'il corresponde au nombre de sièges détenu au 33^e Parlement.

Les Communes comptaient ainsi 295 sièges en 1986, dont 12 attribuables à des rajustements à la hausse, comme le montre le tableau 4.2.

Tableau 4.2
Répartition des sièges à la Chambre des communes
 (par province)

Province	Nombre de sièges avant l'adoption de la loi de 1985	Population de 1981	Quotient	Population divisée par le quotient (chiffre arrondi)	Nombre de sièges alloués	Rajustement
Ontario	95	8 625 107	87 005	99	99	0
Québec	75	6 438 404	87 005	74	75	+1
Nouvelle-Écosse	11	847 442	87 005	10	11	+1
Nouveau-Brunswick	10	696 403	87 005	8	10*	+2
Manitoba	14	1 026 241	87 005	12	14	+2
Colombie-Britannique	28	2 744 467	87 005	32	32	0
Île-du-Prince-Édouard	4	122 506	87 005	1	4*	+3
Saskatchewan	14	968 313	87 005	11	14	+3
Alberta	21	2 237 724	87 005	26	26	0
Terre-Neuve	7	567 681	87 005	7	7	0
Total	279	24 274 287		280	292	+12

Source : Canada, Élections Canada 1986, 17.

*Nombre garanti par la clause sénatoriale de 1915.

La Loi de 1985 sur la représentation électorale : bilan

La *Loi de 1985 sur la représentation électorale* a modifié comme jamais auparavant le principe de la représentation proportionnée. Conjuguée à la clause sénatoriale de 1915, elle a eu l'effet suivant : dès sa première application, six des dix provinces ont reçu plus de sièges qu'elles n'en auraient eus selon la représentation proportionnée (voir le tableau 4.3). Si les projections démographiques actuelles se réalisent, Terre-Neuve rejoindra ce groupe de six provinces lors de la prochaine redistribution. Il ne restera plus que l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique qui verront le nombre de leurs sièges établi uniquement en fonction de leur population; de plus, ces trois provinces seront sous-représentées par rapport aux autres.

Ce résultat partait d'une bonne intention. Lors de nos audiences, de nombreux Canadiens et Canadiennes ont défendu le droit des provinces moins peuplées à une représentation significative aux Communes. Le Canada ne comptant que dix provinces, et le Sénat étant incapable de concrétiser ce principe fédéral, il est peu probable que l'Île-du-Prince-Édouard, qui, si on se fonde uniquement sur sa population, n'aurait droit qu'à un siège selon le principe de la représentation proportionnée, accepte ou se fasse imposer une représentation aussi minime.

En Australie, par exemple, la représentation minimale d'un État à la Chambre fédérale des représentants est fixée à cinq sièges, même si ce pays

a un Sénat où tous les États sont représentés de façon égale. Même si la représentation minimale à la Chambre des représentants des États-Unis est fixée à un siège, le fait que chaque État dispose de deux sièges au Sénat – qui est plus puissant – constitue une compensation adéquate pour les six États qui n'ont qu'un seul siège à la Chambre.

Tableau 4.3
Pourcentage des sièges à la Chambre des communes et pourcentage de la population,
1981 et 1991
(par province)

Province	1981		1991	
	Sièges %	Population %	Sièges %	Population %
Terre-Neuve ^a	2,4	2,3	2,4	2,2
Nouvelle-Écosse ^b	3,8	3,5	3,7	3,4
Île-du-Prince-Édouard ^b	1,4	0,5	1,3	0,5
Nouveau-Brunswick ^b	3,4	2,9	3,4	2,7
Québec ^b	25,7	26,5	25,3	25,4
Ontario	33,9	35,5	34,7	36,8
Manitoba ^b	4,8	4,2	4,7	4,1
Saskatchewan ^b	4,8	4,0	4,7	3,7
Alberta	8,9	9,2	8,8	9,4
Colombie-Britannique	11,0	11,3	11,1	11,9

Source : D'après Canada, Statistique Canada 1990c.

^aReprésentation protégée en 1991 seulement.

^bReprésentation protégée.

Comme notre formule de répartition s'est éloignée de la représentation proportionnée, l'écart entre les circonscriptions canadiennes et le quotient électoral national (14,3 %), est beaucoup plus élevé qu'aux États-Unis ou en Australie (6,4 % et 4,4 % respectivement; voir l'annexe A). En 1991, par exemple, la Saskatchewan aura 40 % de sièges de plus que le nombre auquel elle aurait droit en fonction de la représentation proportionnée. Autrement dit, un député de la Colombie-Britannique représentera en moyenne 25 000 personnes de plus que son collègue de la Saskatchewan. La formule actuelle garantissant à toutes les provinces le « seuil de 1976 » ne peut être justifiée par aucun principe de représentation.

Mais il y a plus : l'application de cette formule accentuera les inégalités entre les provinces avec le temps si les projections démographiques actuelles s'avèrent justes, car l'effectif de la Chambre ne peut augmenter que pour rajuster le nombre de sièges des provinces dont la représentation, autrement, diminuerait (voir le tableau 4.4). Ainsi, la formule actuelle a pour effet d'accroître l'inégalité entre les provinces. En défavorisant ainsi les provinces dont les

populations s'accroissent plus rapidement que l'ensemble de la population canadienne, elle ne peut que créer des frictions inutiles au sein du pays.

En somme, la formule présente deux lacunes. Elle n'accorde pas assez d'importance au principe constitutionnel de la représentation proportionnée; et les restrictions qu'elle impose à l'élargissement de la Chambre des communes, restrictions qui pénalisent les provinces en croissance démographique, ne sont conformes à aucun principe de représentation.

Tableau 4.4

**Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes :
formule actuelle, 1991, 2001 et 2011**

(par province et territoire)

Province ou territoire	Pourcentage de la population ^a			Nombre de sièges selon la population			Rajustement ^b			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges ^c		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	5	5	1	2	2	7	7	7	2,4	2,3	2,3
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,3	1,3	1,3
Nouvelle-Écosse	3,4	3,2	3,1	9	9	9	2	2	2	11	11	11	3,7	3,6	3,6
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	7	7	2	3	3	10	10	10	3,4	3,3	3,3
Québec	25,4	24,8	24,4	71	69	68	4	6	7	75	75	75	25,3	24,8	24,7
Ontario	36,8	37,2	37,5	103	104	105	—	—	—	103	104	105	34,7	34,4	34,5
Manitoba	4,1	3,9	3,9	11	11	11	3	3	3	14	14	14	4,7	4,6	4,6
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	10	10	10	4	4	4	14	14	14	4,7	4,6	4,6
Alberta	9,4	10,0	10,4	26	28	29	—	—	—	26	28	29	8,8	9,3	9,5
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	33	35	35	—	—	—	33	35	35	11,1	11,6	11,5
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				278	279	280	19	23	24	300	305	307			

Source : D'après Canada, Statistique Canada 1990c.

^aPourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

^bSièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

^cPourcentage des sièges des dix provinces; n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Un retour aux sources

Pour redistribuer les sièges entre les provinces, il faut une formule conforme à la fois au principe de la représentation proportionnée et à la clause sénatoriale de 1915. Jusqu'à présent, celle qui a le mieux assuré la représentation proportionnée est la formule initiale de 1867.

Pour revenir à cette formule et en respecter l'esprit, il faudrait avoir recours aux dispositions suivantes : 1) choisir une province comme point de référence; 2) fixer le nombre de sièges de cette province; 3) prévoir un mécanisme qui atténue la perte de sièges des provinces dont le poids démographique relatif baisserait. En outre, le respect de la clause sénatoriale et la répartition actuelle des sièges au Sénat exigent une disposition qui prévienne qu'aucune province n'ait moins de sièges qu'une autre moins peuplée; cela réglerait le cas du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse qui ont dix sièges garantis au Sénat alors que le Manitoba et la Saskatchewan en ont six, même si les deux provinces de l'Ouest ont une population plus importante.

La disposition d'origine qui prémunissait les provinces contre la perte de sièges due au déclin de leur population relative doit également être modifiée, car il en est résulté une forte surreprésentation de l'Ontario, alors que cette disposition avait été principalement conçue pour protéger les provinces moins peuplées. Pour freiner autant que possible l'élargissement des Communes, il suffirait de prévoir qu'une province ne peut perdre plus d'un siège par redistribution.

Tableau 4.5
Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes :
formule proposée, 1991, 2001 et 2011
(avec diverses provinces comme base)

Province de base (nombre de circonscriptions)	Nombre total de sièges ^a			Nombre de circonscriptions protégées			Pourcentage de circonscriptions protégées		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Alberta (26) ^b	291	286	282	14	26	30	4,8	9,1	10,6
Colombie- Britannique (33) ^b	291	288	284	15	21	23	5,2	7,3	8,1
Ontario (103) ^b	292	292	291	14	15	16	4,8	5,1	5,5
Québec (71) ^b	292	299	300	14	12	10	4,8	4,0	3,3
Québec (75) ^c	303	310	314	8	6	7	2,6	1,9	2,2

Source : D'après Canada, Statistique Canada 1990c.

Note : voir les annexes D et E pour la répartition des sièges entre les provinces selon les différents scénarios.

^aLe nombre total de sièges n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

^bNombre de circonscriptions auxquelles les provinces auraient droit après 1991, selon le système actuel.

^cNombre de circonscriptions actuellement attribuées au Québec.

La formule de 1867 faisait du Québec la province de base. Si l'on veut que la Chambre des communes conserve à peu près son effectif actuel, on ne peut choisir qu'entre quatre provinces pour ce rôle d'étalon : le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Le poids démographique des six autres est appelé à diminuer, et le quotient électoral qui en résulterait entraînerait une forte augmentation du nombre de sièges.

Si on retenait l'Alberta ou la Colombie-Britannique, les deux provinces qui ont la plus forte croissance démographique, on verrait augmenter le nombre de sièges protégés, y compris ceux de l'Ontario, par suite de la redistribution de 2001. En même temps, il va de soi que le nombre de sièges attribués à la province de base demeurerait constant (voir le tableau 4.5). Au cours des vingt prochaines années, l'Ontario devrait être la province dont le taux de croissance démographique se rapprochera le plus de la moyenne nationale. Mais choisir l'Ontario aurait aussi pour conséquence d'augmenter le nombre de sièges protégés. Comme au moment de la Confédération, le Québec demeure donc la base la plus appropriée du système de répartition.

Tableau 4.6

Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes, 1991, 2001 et 2011
(formule ayant le Québec comme base avec 75 sièges)

Province ou territoire	Pourcentage de la population ^a			Nombre de sièges selon la population			Rajustement ^b			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges ^c		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	6	6	—	—	—	6	6	6	2,0	1,9	1,9
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,3	1,3	1,3
Nouvelle-Écosse	3,4	3,2	3,1	10	10	9	—	—	1	10	10	10	3,3	3,2	3,2
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	8	7	2	2	3	10	10	10	3,3	3,2	3,2
Québec	25,4	24,8	24,4	75	75	75	—	—	—	75	75	75	24,8	24,2	23,9
Ontario	36,8	37,2	37,5	109	113	115	—	—	—	109	113	115	36,0	36,5	36,6
Manitoba	4,1	3,9	3,9	12	12	12	1	—	—	13	12	12	4,3	3,9	3,8
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	11	11	11	2	1	—	13	12	11	4,3	3,9	3,5
Alberta	9,4	10,0	10,4	28	30	32	—	—	—	28	30	32	9,2	9,7	10,2
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	35	38	39	—	—	—	35	38	39	11,6	12,3	12,4
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				295	304	307	8	6	7	306	313	317			

Source : D'après Canada, Statistique Canada 1990c.

^aPourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

^bSièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

^cPourcentage des sièges des dix provinces, n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Si l'on retient comme base de calcul le chiffre de 71 sièges (le nombre auquel le Québec aurait droit en appliquant la formule actuelle au recensement de 1991), il y aura un nombre important, quoique légèrement

moindre, de sièges protégés. Si on prend pour base les 75 sièges actuels du Québec, on favorise la représentation proportionnée en réduisant de beaucoup le nombre de sièges protégés dès le départ, et encore davantage avec le temps (voir le tableau 4.6). Le tableau 4.5 compare les résultats obtenus en utilisant différentes provinces comme base.

En prenant les 75 sièges du Québec comme base, on redonnerait la préséance à la représentation proportionnée et on favoriserait ainsi l'égalité du vote entre tous les Canadiens et Canadiennes. Certaines provinces perdraient des sièges par suite de la baisse de leur poids démographique, mais ces pertes seraient limitées. Pour les provinces dont le poids démographique est en hausse, des sièges s'ajouteraient aux Communes en fonction de la représentation proportionnée, mais l'augmentation projetée serait raisonnable (voir le tableau 4.7).

Tableau 4.7
Effectif projeté de la Chambre des communes, 1991, 2001 et 2011

Formule	1991		2001		2011	
	Quotient	Nombre de sièges	Quotient	Nombre de sièges	Quotient	Nombre de sièges
Formule actuelle	97 793	300	105 491	303	113 201	300
Formule de 1867 actualisée	90 560	306	97 148	313	101 979	317

Source : D'après Canada, Statistique Canada 1990c.

Recommandation 1.4.1

Nous recommandons que l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* soit modifié de façon à consacrer les principes suivants :

- 1. Soixante-quinze sièges sont attribués au Québec et le nombre de sièges accordés aux autres provinces est fonction du ratio de leur population par rapport à celle du Québec.**
- 2. Au besoin, des sièges additionnels sont attribués à certaines provinces pour assurer :**
 - i) que la clause sénatoriale soit respectée;**
 - ii) qu'aucune province ne perde plus d'un siège par redistribution; et**
 - iii) qu'aucune province n'ait moins de sièges qu'une autre moins peuplée.**

La question de la réforme du Sénat

La formule de redistribution que nous recommandons vise à concilier le principe de la représentation proportionnée et le principe fédéral. Or la réforme du Sénat pourrait sans aucun doute avoir une incidence sur cette formule. Si le Sénat devait être réformé de manière à bien assurer le principe

fédéral, il serait moins nécessaire de diluer le principe de la représentation proportionnée à la Chambre des communes. Dans l'éventualité d'une telle réforme, nous recommandons que la redistribution des sièges aux Communes se fonde sur la représentation proportionnée, sous réserve que chaque province y dispose d'un minimum de quatre sièges pour assurer une représentation provinciale significative. En outre, il faudrait assurer une représentation adéquate au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest, qui devraient continuer de disposer, respectivement, d'un et de deux sièges.

LE DÉCOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS

Introduction

Une fois déterminé le nombre de sièges des diverses provinces, il faut délimiter les circonscriptions à l'intérieur de chaque province sur une base géographique. Les électeurs et électrices élisent en effet une personne qui les représentera en tant que membres d'une même collectivité, ou d'un groupe de collectivités.

La représentation des collectivités

Cette approche géographique remonte au début du régime parlementaire en Grande-Bretagne, où la Couronne chargeait des individus de représenter des collectivités locales dans ce qu'il fut convenu d'appeler la Chambre des communes (le terme « commune » s'entendant au sens de collectivité locale). La Chambre des communes devenait ainsi une assemblée législative des représentants de collectivités territorialement délimitées.

Quand on institua des élections, on conserva cette approche : les parlementaires devaient représenter les communautés d'intérêts des habitants de collectivités locales, même si la vaste majorité n'avaient pas le droit de vote.

La représentation selon la population

La doctrine moderne de la démocratie, qui se répandit aux XVIII^e et XIX^e siècles, remit en question le concept de gouvernement représentatif en affirmant que les citoyens et citoyennes à titre individuel étaient la seule source de légitimité politique de l'État. Les gouvernants devaient donc avoir le consentement des citoyens, qui s'exprimait à l'occasion d'élections démocratiques.

Cette conception reposait sur l'égalité du vote. C'est ainsi qu'on se mit à réclamer la représentation selon la population : « une personne, une voix ». Les réformateurs exigeaient non seulement l'élargissement du droit de vote, mais aussi la création de circonscriptions de population égale, afin que chaque vote ait la même valeur. Ils rejetaient ainsi l'idée reçue à l'époque selon laquelle les individus étaient représentés uniquement en tant que membres de collectivités territoriales, sans égard à la population de ces dernières.

La notion de population comparable

Dans ce contexte, de grandes réformes sont intervenues au XIX^e siècle mais sans transformer complètement le mode de représentation. Le système a plutôt été modifié graduellement, de manière à concilier la représentation à base territoriale et le nouveau principe de la représentation selon la population.

C'est ainsi qu'on s'est employé à découper les circonscriptions en fonction de la population, tout en admettant des écarts démographiques pour tenir compte de communautés d'intérêts naturelles. Cette formule a été appliquée aussi bien en Grande-Bretagne qu'au Canada, avant et après la Confédération, de façon à respecter le mieux possible les limites naturelles des comtés et des municipalités. Les circonscriptions n'étaient donc pas des groupements géographiques établis au hasard et comptant un nombre approximativement égal d'individus.

Chaque collectivité locale n'était pas nécessairement représentée à titre individuel. Cependant, dans les limites d'une population comparable, la communauté d'intérêts devait correspondre à une seule circonscription pour que les habitants de celle-ci aient une chance équitable d'élire des personnes qui représenteraient leurs intérêts. Il était donc possible de déroger à la règle de l'égalité démographique pour assurer la représentation légitime des communautés d'intérêts.

Le processus du découpage : méthodes et résultats

Pendant près d'un siècle après la Confédération, la délimitation des circonscriptions relevait des parlementaires. Contrairement au principe constitutionnel régissant la répartition des sièges entre les provinces, le principe de la représentation selon la population (ou basée sur des populations comparables) n'avait pas été consacré par la législation relative au découpage des circonscriptions. En l'absence d'objectifs et de critères fixés par la Constitution, les députés et députées, et donc le parti au pouvoir, avaient une grande latitude pour déterminer les règles qui présideraient au découpage. Cette question était en effet régie par règlement et n'exigeait qu'un vote à la majorité simple.

Le découpage exécuté par le Parlement

Dès le début de la Confédération, on reconnaissait que le découpage serait nécessairement de nature partisane dans la mesure où il relèverait du Parlement. Lors des débats sur la Confédération, l'idée de confier ce rôle à une autorité judiciaire indépendante a été envisagée, mais non retenue.

Lors des trois premières révisions de la carte électorale (1872, 1882 et 1892), le gouvernement a déposé un projet de loi présentant sa proposition de redécoupage. La formule a été modifiée à partir de 1903 : un comité spécial des Communes était désormais chargé d'examiner les modifications proposées par le gouvernement. Même si le parti au pouvoir était majoritaire au sein de ce comité, l'opposition avait ainsi une meilleure chance d'influencer l'issue du processus.

On a invoqué divers critères, outre la représentation selon la population, pour justifier les décisions du Parlement en la matière. Parmi les plus importants figuraient le respect des limites des municipalités et comtés, le maintien de circonscriptions existantes et la nécessité de délimiter des circonscriptions rurales de superficie raisonnable.

Étant donné la priorité qu'on accordait à ces trois critères, surtout le troisième, le poids démographique des circonscriptions était nécessairement inégal. Pour justifier le troisième critère, on faisait habituellement valoir que les circonscriptions rurales nécessitaient un traitement particulier, étant donné leurs problèmes « d'accessibilité, de transport et de communication » (Qualter 1970, 94). Pour permettre aux gens de représenter une circonscription rurale ou d'y mener une campagne électorale, disait-on, il fallait que ces circonscriptions soient aussi petites que possible. Il s'ensuivait qu'elles étaient en général moins peuplées que les circonscriptions urbaines. La surreprésentation des régions rurales, faisait-on valoir, était partiellement compensée par le fait que les députés de ces circonscriptions habitaient souvent en milieu urbain.

Cette surreprésentation garantissait aussi que le redécoupage tiendrait compte adéquatement des communautés d'intérêts locales. Ces communautés n'étaient pas toutes représentées individuellement, mais elles pouvaient être intégrées à des circonscriptions où d'autres communautés partageaient les mêmes intérêts. Ainsi, la surreprésentation rurale permettait aux parlementaires de s'occuper de la représentation des groupes minoritaires par le biais du redécoupage. Les mêmes objectifs étaient appliqués à la délimitation des circonscriptions urbaines, quoique, dans ce cas, le besoin de reconnaître les communautés d'intérêts était moins ressenti, entre autres parce que l'importance des populations ainsi regroupées permettait d'y répondre plus facilement.

Bien entendu, les écarts démographiques n'étaient pas les seuls facteurs en cause. Le découpage arbitraire à caractère partisan (ou *gerrymandering*) a également joué un rôle important dans l'établissement de la carte électorale. Ce type de manœuvre se faisait invariablement au détriment de la représentation selon la population et de la représentation des communautés d'intérêts. Même si le découpage arbitraire n'a pas toujours assuré l'avantage partisan recherché (dans certains cas, ce fut plutôt le contraire), il a eu pour effet de miner la primauté des principes légitimes de la représentation.

Entre la première révision de la carte électorale en 1872 et la réforme du processus en 1964, la combinaison de ces divers facteurs s'est traduite par une véritable macédoine de tailles et de formes pour les circonscriptions. Les dérogations aux principes de la représentation selon la population et de la représentation des communautés d'intérêts ont eu des effets très variables aux points de vue du tracé et de la population dans les circonscriptions urbaines et rurales. Certaines circonscriptions rurales étaient même plus peuplées que des circonscriptions urbaines de la même province. Norman Ward concluait dans son étude du redécoupage des

circonscriptions entre 1872 et 1948 : « Il est indéniable que ... les remaniements apportés jusqu'à maintenant ne se sont inspirés que des principes les plus vagues [Ward 1963, 46]. »

La réforme du processus de découpage

À la suite des découpages arbitraires qui ont marqué les trois premières révisions de la carte électorale, l'opposition de l'époque – le Parti libéral – a exigé une réforme. Mais elle voulait un processus bipartisan plutôt qu'indépendant. Porté au pouvoir avant la révision de 1903, le gouvernement libéral de sir Wilfrid Laurier a entamé une réforme en confiant la délimitation des circonscriptions à un comité spécial des Communes. À partir des années 30 cependant, il a été proposé, avant chaque remaniement, que le processus soit confié à une autorité judiciaire indépendante.

Après une tentative manquée de révision de la carte électorale à l'issue de la redistribution de 1961, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* de 1964 a finalement mis en place un processus de redécoupage impartial. Elle prévoyait pour chaque province la désignation d'une commission de délimitation des circonscriptions pour assurer le redécoupage des circonscriptions fédérales. Chacune est présidée par un juge désigné par le juge en chef de la province. Après l'attribution d'un deuxième siège aux Territoires du Nord-Ouest en 1975, la Loi a été modifiée de façon que la commission y soit présidée par un juge de la Cour d'appel ou de la Cour supérieure des Territoires du Nord-Ouest, nommé par le juge en chef de la Cour d'appel. Les onze commissions de délimitation comptent chacune deux autres membres désignés par le président de la Chambre des communes et qui ne doivent pas siéger à une assemblée législative fédérale, provinciale ou territoriale.

Les commissions de délimitation sont nommées après chaque recensement décennal. À partir des données du recensement, le directeur général des élections détermine la répartition des sièges entre les provinces et le poids démographique de chaque province. Ensuite, en fonction de ces paramètres, chaque commission dresse une carte électorale provisoire établissant les nouvelles limites des circonscriptions dans sa province. Après publication de cette carte, elle tient des audiences publiques à la suite desquelles elle peut réviser sa carte. Celle-ci est ensuite soumise au directeur général des élections, qui la transmet au président de la Chambre des communes.

Par suite de modifications apportées en 1986 à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, les cartes proposées peuvent maintenant être renvoyées à un comité des Communes (au lieu d'être discutées à la Chambre même). Les commissions examinent ensuite toute objection soulevée par les parlementaires, puis déposent leur rapport final. Le gouverneur en conseil promulgue alors une ordonnance de représentation qui rend exécutoires les nouvelles limites des circonscriptions pour l'ensemble du pays. Cette ordonnance ne peut pas modifier les limites

établies par les commissions, mais celles-ci n'entrent en vigueur qu'un an après l'ordonnance. Si une élection est déclenchée entre-temps, on s'en tient aux anciennes limites.

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* de 1964 a consacré pour la première fois le principe de la population comparable au niveau fédéral. La Loi stipulait que les commissions devaient délimiter les circonscriptions de façon telle que leur population corresponde « d'aussi près que possible au quotient électoral de cette province »¹. On obtient ce quotient en divisant le nombre d'habitants de la province par le nombre de sièges qui lui a été accordé à la dernière redistribution.

La Loi prévoyait toutefois un seuil de tolérance : il était permis de s'écarter du quotient électoral de 25 % en plus ou en moins pour les raisons suivantes :

- a) des motifs d'ordre géographique, concernant notamment la densité de population des diverses régions de la province, leur accessibilité, leur superficie ou leur configuration; ou
- b) des motifs tenant au caractère spécial d'une collectivité ou à la diversité particulière des intérêts des habitants des différentes régions de la province. (*Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, par. 15[2])

La *Loi de 1985 sur la représentation électorale* est venue donner plus de poids au principe de la communauté d'intérêts. Les commissions sont désormais tenues d'établir des circonscriptions dont la population correspond « d'aussi près qu'il est *raisonnablement* possible » (nous soulignons) au quotient électoral de la province.

En outre, elles ont maintenant le devoir – et pas seulement la permission – de prendre en considération :

- i) la communauté d'intérêts ou l'identité culturelle d'une circonscription électorale ou son évolution historique; et
- ii) des dimensions géographiques réalistes pour les circonscriptions des régions peu peuplées, rurales ou septentrionales de la province. (*Loi de 1985 sur la représentation électorale*, art. 6)

Les commissions peuvent également déroger à la règle du quotient si cela s'avère nécessaire à la lumière des points i) ou ii). Enfin, pour des motifs qu'elles jugent « extraordinaires », elles peuvent même faire abstraction du quotient provincial et de la marge d'écart de 25 %.

Le découpage indépendant : bilan

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* de 1964 comportait plusieurs innovations importantes. Ainsi, pour éviter les conflits d'intérêts, elle retirait aux députés et députées la responsabilité de

délimiter les circonscriptions. Elle faisait aussi de la population comparable le critère de base du découpage, tout en permettant des écarts généreux pour tenir compte des communautés d'intérêts ou de l'étendue du territoire concerné. Quant aux modifications entrées en vigueur en 1986, elles visaient à assurer une représentation encore plus efficace des communautés d'intérêts.

La loi de 1964 s'inspirait du modèle australien (Courtney 1988). En effet, l'Australie est aussi une fédération, et sa superficie et sa population sont comparables à celles du Canada. Le modèle australien privilégie la représentation selon la population, tout en reconnaissant l'importance des communautés d'intérêts. Dans cet esprit, l'Australie a initialement autorisé des écarts de 20 % en plus ou en moins par rapport au quotient de chaque État, écart qui a par la suite été réduit à 10 %.

Le projet de loi initial publié avant l'adoption de la loi de 1964 au Canada recommandait une marge de 20 %, mais à l'issue du débat parlementaire l'écart maximal a été porté à 25 %. Ainsi, la population d'une circonscription à la limite inférieure ne représente que 60 % de celle d'une circonscription à la limite supérieure.

Les redécoupages effectués depuis 1964 ont donné des résultats inégaux par rapport aux objectifs de la loi originelle et de ses modifications subséquentes. Pris collectivement, les remaniements réalisés par les commissions provinciales en 1966, 1976 et 1987 tendaient vers une meilleure application de la règle de la population comparable. À chacune de ces révisions, un plus grand nombre de circonscriptions se sont rapprochées du quotient provincial (voir le tableau 4.8).

Tableau 4.8
Écart de la population des circonscriptions par rapport au quotient provincial, 1952-1987

Année (nombre de circonscriptions)	Écart par rapport au quotient					
	>25 %	20-25 %	15-20 %	10-15 %	5-10 %	0-5 %
1952 (263)	35 (91)	11 (28)	13 (33)	13 (33)	13 (33)	17 (45)
1966 (262)	s.o.*	11 (28)	17 (45)	24 (63)	26 (68)	22 (58)
1976 (279)	s.o.	9 (25)	24 (68)	27 (75)	21 (59)	19 (52)
1987 (292)	2 (5)	6 (18)	10 (30)	16 (48)	29 (85)	36 (106)

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut être supérieure à 100 %. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de sièges.

*s.o. = sans objet.

Mais en même temps, l'uniformisation démographique des circonscriptions à l'intérieur d'une même province a été inégale (voir le tableau 4.9). Dans cinq provinces on s'est rapproché de l'égalité, mais dans cinq autres on s'en est éloigné.

Tableau 4.9

La population des circonscriptions : coefficients de Gini, 1966, 1976 et 1987
(par province)

Province	1966	1976	1987	Écart 1966-1987
Ontario	0,077	0,080	0,051	-0,026
Québec	0,060	0,081	0,072	+0,012
Nouvelle-Écosse	0,061	0,073	0,073	+0,012
Nouveau-Brunswick	0,071	0,098	0,098	+0,027
Manitoba	0,104	0,060	0,035	-0,069
Colombie-Britannique	0,058	0,071	0,063	+0,005
Île-du-Prince-Édouard	0,100	0,037	0,042	-0,058
Saskatchewan	0,081	0,054	0,013	-0,068
Alberta	0,086	0,068	0,077	-0,009
Terre-Neuve	0,086	0,074	0,140	+0,054

Source : Sancton 1990, 453.

Note : L'égalité parfaite (lorsque la population de chaque circonscription est égale au quotient provincial) est représentée par un coefficient de 0; plus le coefficient s'éloigne de 0 et s'approche de 1, plus la proportion des circonscriptions dont la population diffère du quotient est importante.

De surcroît, les modifications de 1986 semblent avoir augmenté les déviations. Dans son analyse des redécoupages effectués depuis 1966, Andrew Sancton a comparé les modifications proposées par les commissions en 1983 – et qui n'ont pas eu de suites, les Communes n'ayant pas terminé leur débat sur les rapports – à celles proposées par les commissions en 1987 à la même étape, c'est-à-dire au moment du rapport au Parlement (Sancton 1990). Cette comparaison montre qu'on s'est écarté encore plus de l'égalité démographique en 1987 qu'en 1983 (voir le tableau 4.10). En effet, sept des dix commissions s'étaient éloignées davantage des quotients, et les écarts étaient importants.

À la suite des modifications de 1986, trois commissions se sont prévaluées de la disposition les autorisant à créer des circonscriptions dont la population s'écartait de plus de 25 % du quotient provincial : la commission de Terre-Neuve (deux circonscriptions), celle du Québec (deux) et celle de l'Ontario (une). Par exemple, à Terre-Neuve, le Labrador s'est vu attribuer un siège, même si sa population était de 61,4 % inférieure au quotient provincial. En conséquence, la population moyenne des autres circonscriptions de la province a atteint près de 90 000 habitants, ce qui dépasse

la moyenne de n'importe quelle autre province. La circonscription terre-neuvienne la plus peuplée, St. John's East, a une population de 28,8 % supérieure au quotient et compte au-delà de trois fois plus d'habitants que la circonscription la moins peuplée, celle du Labrador.

Tableau 4.10

La population des circonscriptions proposées à l'étape du rapport au Parlement : coefficients de Gini, 1983 et 1987
(par province)

Province	1983	1987	Écart 1983-1987
Ontario	0,041	0,051	+0,010
Québec	0,059	0,070	+0,011
Nouvelle-Écosse	0,044	0,073	+0,029
Nouveau-Brunswick	0,088	0,098	+0,010
Manitoba	0,042	0,035	-0,007
Colombie-Britannique	0,044	0,067	+0,023
Île-du-Prince-Édouard	0,055	0,042	-0,013
Saskatchewan	0,011	0,011	0,000
Alberta	0,058	0,077	+0,019
Terre-Neuve	0,106	0,167	+0,061

Source : Sancton 1990, 455.

Note : L'égalité parfaite (lorsque la population de chaque circonscription est égale au quotient provincial) est représentée par un coefficient de 0; plus le coefficient s'éloigne de 0 et s'approche de 1, plus la proportion des circonscriptions dont la population diffère du quotient est importante.

Les commissions ont beaucoup de latitude. La création de dix commissions provinciales, au lieu d'une seule pour l'ensemble du Canada, a évidemment ses avantages. Le plus important est la capacité de chacune de juger des caractéristiques de nature communautaire qui peuvent justifier une dérogation au critère de l'égalité démographique. S'il n'y avait que ce dernier critère à prendre en considération, une commission nationale suffirait.

Mais il semble que même dans les cas où deux provinces présentent à peu près les mêmes variations dans le poids démographique de leurs circonscriptions, les résultats peuvent différer. On peut citer à cet égard l'exemple des commissions les plus récentes de la Saskatchewan et du Manitoba.

Parmi toutes les commissions, celle de la Saskatchewan a obtenu les écarts les plus faibles par rapport au quotient provincial : aucune de ses circonscriptions ne s'est éloignée du quotient de plus de 5 %. Lors de nos audiences publiques, John Courtney, membre de la commission de la Saskatchewan, a expliqué : « Ce que nous avons tenté de faire, c'est de concilier ces exigences différentes [territoire et population]. Nous en avons conclu que le moyen le plus équitable pour l'ensemble de la province était de nous en tenir le plus strictement possible à la médiane arithmétique

[Saskatoon, 17 avril 1990]. » Quant à la commission manitobaine, elle est arrivée au second rang pour la faiblesse des écarts, mais a néanmoins réussi à tenir compte d'un grand nombre de communautés d'intérêts; avec une agglomération métropolitaine renfermant plus de 60 % de la population et un moins grand nombre de collectivités – petites ou grandes – dans les régions rurales, cette province pouvait plus facilement satisfaire au critère des communautés d'intérêts que la Saskatchewan. Comme il fallait s'y attendre, le projet de la commission de la Saskatchewan a soulevé de nombreuses objections, et celui de la commission manitobaine relativement peu.

Dans certaines provinces, surtout celles dont le nombre de circonscriptions n'a pas changé, les commissions ont choisi la voie de la facilité, limitant au minimum les changements aux tracés afin de respecter la lettre, mais pas nécessairement l'esprit de la loi. À nos audiences, Conde Grondin a expliqué que la dernière commission du Nouveau-Brunswick « ne s'était pas montrée disposée à modifier la formule adoptée par la commission de 1964 ni à s'en écarter [même si] elle savait pertinemment que les circonscriptions de la province s'éloignaient encore plus du principe d'une personne, une voix » (Fredericton, 19 mars 1990). À son avis, il serait effectivement possible de mieux respecter le critère de la population comparable au Nouveau-Brunswick, tout en tenant compte des communautés d'intérêts.

On ne peut que conclure que les redécoupages effectués depuis 1964 ont produit des résultats inégaux quant à l'égalité et à l'efficacité de la représentation. La législation elle-même en est la principale cause. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, modifiée par la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*, donne en effet des indications ambiguës, voire déroutantes, tant aux commissions qu'au public (Sancton 1990). D'un côté, elle semble exiger des commissions qu'elles favorisent l'égalité du vote : la population des circonscriptions doit correspondre d'aussi près qu'il est raisonnablement possible au quotient provincial. D'un autre côté, elle les enjoint de tenir compte des communautés d'intérêts tant pour délimiter les circonscriptions que pour s'écarter du quotient, le cas échéant. Ces dispositions semblent exiger des commissions qu'elles favorisent l'efficacité du vote. Or un autre facteur vient compliquer les choses encore davantage : les commissions peuvent faire totalement abstraction du quotient dans des circonstances « extraordinaires ». Dès lors, le manque d'uniformité de la carte électorale n'a rien de surprenant.

Le cœur du problème, c'est que les commissions ont interprété la loi de façons différentes (Courtney 1988). Les deux formules contradictoires appliquées par les commissions de la Saskatchewan et de Terre-Neuve lors de la dernière révision en constituent un bel exemple.

Il n'est ni nécessaire ni souhaitable de considérer la population comparable et la communauté d'intérêts comme des principes contradictoires. Même si toutes les circonscriptions devaient être strictement égales en population, il existerait un nombre infini de découpages possibles. Le défi

consiste à tracer des limites qui ne nuisent ni à l'égalité du vote, ni aux communautés d'intérêts.

Nous sommes persuadés qu'une réforme conciliant les deux principes est possible. Il faut cependant que l'égalité et l'efficacité du vote s'inscrivent dans le contexte de nos institutions parlementaires et de notre système électoral.

Vers l'égalité et l'efficacité du vote

Deux écoles de pensée en matière de réforme électorale se sont manifestées avec vigueur lors de nos audiences publiques. La première, qui prône la stricte application de la représentation selon la population, fait partie de notre tradition politique. Ce principe a été l'objet d'une bataille politique avant la Confédération et a servi de base à la distribution des sièges entre les provinces dès 1867. Certes, il ne s'agissait que d'un critère parmi d'autres pendant la longue période où le redécoupage relevait des parlementaires, mais la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* de 1964 lui a donné préséance.

L'autre école de pensée, qui défend avant tout la représentation des communautés d'intérêts, a également une longue tradition. La formule initiale de délimitation des circonscriptions reconnaissait la primauté des limites existantes des comtés et des municipalités, et pendant toute la période où le découpage relevait du Parlement des revendications faites au nom de la communauté d'intérêts ont été reconnues comme légitimes. Les modifications législatives de 1986 ont réaffirmé l'importance fondamentale de ce principe.

Que faire devant ces revendications apparemment contradictoires ? Le droit à un vote de *poinds* égal est clairement un droit individuel. Mais le droit à un vote de *signification* égale n'en est pas moins un droit individuel, même s'il s'exprime au travers de communautés d'intérêts. À notre avis, il n'y a pas de contradiction entre l'égalité de la représentation et la qualité de la représentation, mais seulement une méconnaissance de la relation dynamique qui relie les deux. Il convient donc d'envisager une troisième approche au découpage des circonscriptions : cette approche présuppose que les principes de l'égalité et de l'efficacité de la représentation ne sont pas antinomiques. Pour la comprendre, nous devons replacer ces deux principes dans le contexte de notre régime de démocratie représentative.

L'égalité du vote

La représentation selon la population fait partie depuis longtemps de notre tradition politique. Ce principe vise l'égalité du vote en affirmant la *valeur égale* de toutes les voix. Dans un système où les députés et députées sont élus dans des circonscriptions définies sur une base géographique, ce principe se traduit par le suffrage universel, qui donne une seule voix à chaque individu, mais aussi par des circonscriptions de population à peu près égale.

Le système majoritaire uninominal en vigueur au Canada témoigne des racines locales de notre culture politique (Smith 1986; Courtney 1985).

Ainsi, malgré diverses forces nationalisatrices au sein du régime politique et des partis, l'idée d'une démocratie électorale fondée sur la représentation de collectivités locales est solidement enracinée dans notre tradition politique (Bakvis 1991).

Comme les Canadiens et Canadiennes sont attachés à un système de représentation personnalisée assurée par des élus et élues locaux, les circonscriptions uninominales sont préférables aux plus grandes circonscriptions plurinominales associées à des systèmes électoraux comme celui de la représentation proportionnelle. Même s'ils n'ont pas voté pour le gagnant, les Canadiens n'hésitent pas à s'adresser à leur député ou à leur députée quand ils ont besoin d'aide. Il semble même qu'ils aimeraient que leurs élus soient encore plus orientés vers les affaires locales (Blais et Gidengil 1991 CR). À cause de la discipline de parti, et de l'image d'unité qu'elle impose, les électeurs et électrices ont tendance à ne pas remarquer toute l'activité déployée pour défendre des dossiers locaux (Thomas 1991 CR).

En même temps, au sein du système, des forces nationalisatrices sont à l'œuvre, au premier rang desquelles on trouve depuis quelques années la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'adoption de la Charte impliquait la reconnaissance de certaines normes politiques nationales, notamment sur le plan de la démocratie et de l'égalité des droits. La promotion de ces droits devait notamment passer par le découpage des circonscriptions, dont le principal enjeu a été la représentation selon la population, fondée sur l'égalité du vote.

Trois grandes causes concernant la représentation selon la population et le découpage des circonscriptions ont donné un nouveau relief à ce principe. Les tribunaux de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan ont statué que les formules de redécoupage des deux provinces contrevenaient à l'article 3 de la Charte (qui garantit le droit de vote) en diluant l'égalité du vote entre les circonscriptions (*Dixon* 1989 et *Reference re Provincial Electoral Boundaries* 1991). Dans l'affaire *Dixon*, la juge McLachlin a déclaré qu'en vertu de la Charte, le vote de chaque citoyen et citoyenne devait être d'un poids « relativement égal », tandis que la Cour d'appel de la Saskatchewan a parlé « d'égalité relative ou substantielle ». Ni l'un ni l'autre des tribunaux n'exigeait une égalité mathématique absolue, et tous deux ont reconnu que des facteurs d'ordre géographique, particulièrement dans les régions éloignées ou peu densément peuplées, pouvaient justifier des dérogations. La juge McLachlin a confirmé cette approche lorsqu'elle a rédigé le jugement majoritaire de la Cour suprême du Canada dans la cause *Carter* (1991), que la Cour a entendue sous le nom de *Carter c. Saskatchewan (Attorney General)*.

La cause *Reference* de la Saskatchewan et son appel devant la Cour suprême du Canada (cause *Carter*) a été suivie de près partout au pays, car elle opposait le principe de l'égalité des électeurs et électrices à un présumé découpage partisan effectué par le gouvernement de la Saskatchewan. Ce découpage était le fruit de deux aspects du *Electoral Boundaries Commission Act* de la Saskatchewan ainsi que des limites des circonscriptions proposées par la commission provinciale de délimitation en vertu de cette loi. Celle-ci prévoyait

une répartition fixe du nombre de sièges à accorder aux régions urbaines et rurales de la province, et portait de 15 à 25 % l'écart permis par rapport au quotient provincial. Selon ces dispositions, les régions urbaines auraient été sous-représentées, par rapport à leur poids démographique. À l'inverse, les zones rurales, château fort traditionnel du parti au pouvoir, allaient être surreprésentées.

Les limites tracées par la commission de la Saskatchewan en 1988 en vertu de la loi susmentionnée correspondaient à un coefficient de Gini de 0,081. Ce résultat s'éloignait encore plus du critère d'égalité du vote que celui obtenu par la précédente commission en 1980, avec un coefficient de 0,048. L'inégalité était également prononcée comparativement aux résultats obtenus en 1987 par les commissions fédérales de huit provinces – les exceptions étant celles de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick qui, avec des coefficients de 0,140 et de 0,098 respectivement, avaient produit des cartes électorales encore plus inégales sur le plan de la population. Qui plus est, la commission fédérale de délimitation de la Saskatchewan avait produit en 1987 une carte donnant un coefficient de Gini de 0,013 – le résultat le plus proche de l'égalité des votes parmi toutes les commissions fédérales. Ces comparaisons démontrent à quel point la commission provinciale de la Saskatchewan s'est écartée en 1988 des pratiques et des tendances récentes en matière d'égalité des votes, tant dans l'ensemble du pays que dans la province même. En prévision d'un échec de l'appel du jugement *Reference*, le gouvernement de la Saskatchewan a adopté une nouvelle loi afin d'établir une seconde carte électorale en 1991. Cette dernière a permis d'obtenir un coefficient de Gini de 0,031, tout à fait conforme à la tendance en faveur de l'égalité des votes.

Dans la cause *Reference*, la Cour d'appel de la Saskatchewan a statué que la Charte exigeait l'égalité des électeurs et électrices, et que tout écart par rapport à cette égalité ne pouvait se justifier que par des motifs pratiques. La Cour a rejeté l'allégation du gouvernement selon laquelle les régions rurales devaient forcément être surreprésentées à l'assemblée législative. Elle a également jugé que la disposition permettant jusqu'à 25 % d'écart entre la population d'une circonscription et le quotient électoral de la province n'était pas justifiée.

Deux facteurs sont venus brouiller la perception publique du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'appel de cette cause (*Carter* 1991). Premièrement, le gouvernement de la Saskatchewan a réagi à la décision de la Cour d'appel en adoptant une nouvelle loi, et sa commission de délimitation a ensuite établi une nouvelle carte électorale dont toutes les circonscriptions respectaient le quotient électoral à 5 % près, à l'exception de deux circonscriptions du nord de la province. C'était admettre que l'égalité des électeurs et électrices était réalisable si on en faisait une question d'intérêt public. Deuxièmement, les questions posées à la Cour suprême du Canada visaient uniquement la carte elle-même, et non la loi sur laquelle elle était fondée. Il s'agissait de savoir si la carte était inconstitutionnelle parce qu'elle contrevenait d'une façon injustifiable aux droits garantis par la Charte.

Un élément crucial a échappé à la majorité des observateurs, sinon à tous, à savoir le libellé des questions posées à la Cour suprême. Ces deux questions étaient les suivantes :

1. Est-ce que l'écart entre le nombre d'électeurs dans ces constitutions viole les droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* ? Dans l'affirmative, de quelle façon ? Une telle limitation ou dénégation des droits est-elle justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte ?
2. Est-ce que la répartition entre les zones urbaines, rurales et septentrionales viole les droits garantis par la Charte ? Dans l'affirmative, de quelle façon ? Une telle limitation ou dénégation des droits ou des libertés est-elle justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte ?
(Carter 1991, 30)

La réponse à la première question a été négative. La Cour suprême a conclu que la Charte n'exigeait pas une égalité absolue dans la taille des circonscriptions; elle a affirmé que l'objectif d'une représentation efficace permettait de s'écarter du quotient électoral pour respecter les communautés d'intérêts et d'autres facteurs non démographiques. Elle a déclaré par ailleurs qu'un écart de 25 % n'était pas déraisonnable. À l'exception des deux circonscriptions du nord de la province, que même la Cour d'appel de la Saskatchewan avait acceptées, toutes les circonscriptions du sud, tant urbaines que rurales, respectaient l'écart permis de 25 % par rapport au quotient électoral. Ce dernier fait a été presque complètement passé sous silence dans les commentaires qui ont suivi le jugement.

La Cour suprême a également répondu par la négative à la seconde question. Elle a expliqué que la carte électorale dressée à l'origine par la commission de délimitation était fondée sur une loi qui reconnaissait l'accroissement de la population des régions urbaines, et que le nombre de sièges attribués à celles-ci avait augmenté pour cette raison par rapport au redécoupage antérieur, effectué dix ans plus tôt. Deuxièmement, la Cour a affirmé que l'écart obtenu entre le rapport sièges/population des régions urbaines et celui des régions rurales n'était pas assez important pour constituer une violation du droit à l'égalité des électeurs et électrices. Les régions rurales étaient surreprésentées de 2,6 % tandis que les régions urbaines étaient sous-représentées de 3,7 % (les deux chiffres diffèrent en raison de la surreprésentation admise des deux circonscriptions du nord).

Le jugement majoritaire rendu par la Cour suprême était donc conforme à la tradition canadienne : la Charte n'exige pas l'égalité absolue des électeurs et électrices. Les juges minoritaires ont également accepté cette position mais ont estimé injustifiable, entre autres, que la loi de la Saskatchewan crée deux catégories de circonscriptions et permette un écart plus généreux par rapport au quotient électoral. Aux élections provinciales du 21 octobre 1991, on a utilisé les limites tracées par la commission en 1988.

En commentant ce jugement, la presse a donné l'impression que la Cour suprême s'était éloignée du principe fondamental de l'égalité des

électeurs et électrices. Tel n'était pas le cas. La Cour suprême a réaffirmé que « la parité relative du pouvoir électoral » est la première condition d'une représentation efficace. Cette réaffirmation de l'égalité des suffrages doit aussi être interprétée dans le contexte des arrêts judiciaires antérieurs. Dans la cause *Dixon*, la juge McLachlin a déclaré que l'écart autorisé de 25 %, qui avait été recommandé en 1988 par la Commission Fisher sur la délimitation des circonscriptions de la Colombie-Britannique, constituait une limite tolérable (*Dixon* 1989). Étant donné que les limites provinciales en cause dans l'affaire de la Saskatchewan avaient été tracées de façon à ce qu'il n'y ait pas plus de 25 % d'écart dans toutes les circonscriptions, sauf dans les deux circonscriptions du nord de la province, il est compréhensible que la juge ne soit pas revenue sur la question de l'écart acceptable quand elle a rédigé l'opinion majoritaire dans la cause *Carter*. Elle a par ailleurs clairement déclaré que toute mesure s'écartant de cette première condition doit être « justifiée par le fait qu'elle contribue à une meilleure administration de la population en général » (cité dans *Carter* 1991, 35, 36).

On peut tendre vers l'égalité du vote sans nécessairement renoncer à d'autres objectifs de représentation, comme l'attestent les décisions prises par les commissions de délimitation au cours des vingt-cinq dernières années (Courtney 1988). Ces commissions n'ont pas toutes atteint les mêmes résultats, cependant, d'où la nécessité d'une réforme. Cela est plus vrai à l'échelle fédérale qu'à celle des provinces. Les circonscriptions fédérales étant plus grandes que celles des provinces, il est en effet relativement facile de concilier le respect des communautés d'intérêts et le principe de l'égalité du vote au niveau fédéral. Par ailleurs, les tribunaux américains ont reconnu que le critère de l'égalité démographique n'a pas à être appliqué aussi strictement au niveau des États qu'au niveau fédéral, conclusion qu'il serait bon de ne pas perdre de vue.

La communauté d'intérêts

Le concept de la communauté d'intérêts est à la fois plus subtil et plus complexe que celui, apparemment simple et direct, de l'égalité du vote; il n'a pas l'attrait politique évident de la formule « une personne, une voix ». En outre, on l'associe aux marchandages et aux compromis politiques, sinon au découpage partisan, à l'origine d'un grand nombre d'inégalités entre circonscriptions – inégalités impossibles à justifier par quelque principe de représentation. L'expérience récente de la Saskatchewan a suscité de nouvelles interrogations à ce sujet. La dépolitisation du processus de révision de la carte électorale a pu mettre fin aux découpages arbitraires, mais n'a pas éliminé la nécessité des compromis.

Dans le contexte législatif actuel, le concept de la communauté d'intérêts englobe divers objectifs, notamment le respect des communautés d'identité et des antécédents historiques des circonscriptions, et la création d'entités de dimensions raisonnables dans les régions peu densément peuplées, rurales ou éloignées. Ces éléments, comme d'autres facteurs socio-économiques,

sont considérés comme des critères légitimes en matière de représentation, et donc de découpage.

La délimitation territoriale des circonscriptions repose sur le postulat suivant : le vote est efficace dans la mesure où les circonscriptions sont délimitées en fonction des intérêts communs des collectivités locales. Cela n'implique pas que les communautés d'intérêts correspondent toutes à des territoires définis. Certains intérêts sont en effet dispersés, et un découpage exclusivement géographique ne saurait en tenir compte. Mais nombre d'autres intérêts communs se trouvent concentrés géographiquement, et les commissions de délimitation ont la responsabilité d'identifier ceux qui doivent déterminer les limites des circonscriptions.

La logique veut que les tracés des circonscriptions correspondent le plus étroitement possible aux contours des communautés d'intérêts. Dans la mesure où les élus et élues visent à défendre les intérêts collectifs de tous leurs commettants et commettantes (et pas seulement des individus qui ont voté pour eux), il importe de délimiter les circonscriptions de façon à y intégrer les communautés d'intérêts de la région. On favorise ainsi la représentation des intérêts, particulièrement dans les secteurs où les collectivités locales ont des intérêts communs clairement démarqués.

On rehausse en même temps l'efficacité du vote des membres de ces collectivités locales, c'est-à-dire leur influence sur le résultat du scrutin. Cela favorise la participation électorale des citoyens et citoyennes : ils voteront plus volontiers s'ils ont l'impression que leur voix peut influencer sur le choix de leurs représentants et représentantes. Lorsque les collectivités locales sont morcelées entre plusieurs circonscriptions, leurs membres sont moins à même de promouvoir leurs intérêts collectifs en usant de leur vote, et leur motivation électorale diminue d'autant. En pareils cas, surtout lorsque le problème aurait pu être évité, la légitimité du système électoral s'en trouve amoindrie.

La récente expérience des États-Unis en témoigne : les tribunaux ont statué que le remaniement des circonscriptions devait tenir compte des communautés d'intérêts et les Américains, qui privilégiaient jusque-là l'égalité du vote, ont dû reconnaître l'importance qu'attachent à la communauté d'intérêts les membres des groupes minoritaires – dont les intérêts n'avaient jamais été pris en considération, sauf de façon négative, lors des découpages électoraux. Cette pratique, appelée *affirmative action gerrymandering*, est de plus en plus répandue aux États-Unis. Ces dernières années, la législation sur le découpage électoral est passée de la « protection passive » à « l'encouragement actif » de la représentation des groupes minoritaires (Cain 1984, 66).

Aux États-Unis, le Congrès s'est appuyé sur les principes de non-discrimination contenus dans le *Voting Rights Act* de 1965 pour s'assurer que les limites des circonscriptions soient tracées en se fondant sur l'égalité des électeurs et électrices et que les votes des groupes minoritaires ne soient pas dispersés. La Cour suprême des États-Unis s'est servie de cette loi et des modifications apportées en 1982 pour protéger les droits de vote

collectifs, par opposition aux droits de vote individuels. Il est donc possible de délimiter des circonscriptions de façon à promouvoir à la fois l'égalité des votes et la communauté d'intérêts.

Dans la mesure du possible, on juge maintenant nécessaire aux États-Unis qu'un groupe racial ou ethnoculturel minoritaire constitue une majorité dans une circonscription afin de pouvoir influencer le résultat d'une élection et donc de pouvoir élire un candidat ou une candidate de sa communauté. On suppose évidemment que des candidatures sérieuses, représentant l'un des deux principaux partis, émaneront d'une telle communauté. Lorsqu'une majorité ne peut être constituée, on cherche à créer des circonscriptions au sein desquelles de telles communautés peuvent représenter une minorité importante et donc influencer sur le résultat du scrutin. Dans chaque cas, le but est de s'assurer que les votes de ces communautés d'intérêts ne soient pas dilués par leur dispersion dans deux ou plusieurs circonscriptions adjacentes.

Bien que la communauté d'intérêts soit restée un facteur important dans la délimitation des circonscriptions fédérales au Canada, la représentation des groupes minoritaires n'a pas toujours été assurée de manière satisfaisante. Par exemple, comme nous le verrons dans la dernière partie de ce chapitre, les populations autochtones ont généralement été insatisfaites des décisions prises par les commissions de délimitation à cet égard.

Le recours à des commissions indépendantes est de loin le moyen le plus efficace d'éliminer la partisanerie dans le processus. Mais l'indépendance politique ne garantit pas la protection des droits des groupes minoritaires, qui implique que l'on prenne davantage conscience de toute la gamme des communautés d'intérêts.

Le droit à un vote de poids égal – exprimé par la formule « une personne, une voix » – est un droit individuel. Mais les citoyens et citoyennes, surtout s'ils appartiennent à un groupe minoritaire, ont droit « à la même protection et au même bénéfice de la loi » selon la Constitution. Lorsque le découpage ne divise pas ces communautés, cet objectif est mieux servi. Étant donné le poids démographique des groupes minoritaires dans certaines régions, il est possible de maximiser leur influence électorale en s'assurant que leur communauté d'intérêts est prise en considération dans le découpage des circonscriptions.

La plupart des groupes ethnoculturels, y compris les minorités visibles, sont concentrés en Ontario. En fait, près de la moitié des membres des minorités visibles du Canada habitent en Ontario et plus des trois quarts se retrouvent dans sept villes du pays (voir le tableau 4.11).

Les communautés ethnoculturelles représentent une force importante dans plusieurs circonscriptions fédérales. Elles constituent une majorité dans 11 circonscriptions, dont 7 en Ontario. Le recensement de 1986 révèle également que les communautés ethnoculturelles représentent entre 21 et 50 % de la population totale dans 125 circonscriptions, dont 54 en Ontario. En fait, ces communautés représentent plus de 21 % de la population totale dans plus de la moitié des circonscriptions fédérales de l'Ontario. Toutefois, dans aucun de ces cas un seul groupe ethnoculturel ne compte pour plus

de 40 % de la population. Le tableau 4.12 présente en détail le profil des 11 circonscriptions dans lesquelles les communautés ethnoculturelles constituent une majorité.

Tableau 4.11
Membres des minorités visibles par région métropolitaine de recensement, Canada, 1986

Région	Nombre	Pourcentage de la population totale
Montréal	204 740	7,0
Winnipeg	49 530	7,9
Vancouver	230 840	16,7
Toronto	586 495	17,1
Halifax	15 025	5,1
Calgary	72 600	10,8
Edmonton	72 560	9,2
Total	1 231 790	5,0

Source : A. Pelletier 1991 CR, d'après les données de Statistique Canada.

Tableau 4.12
Circonscriptions où des groupes ethnoculturels (d'origine unique) constituent plus de 50 % de la population, Canada, 1986
(en pourcentage)

Circonscription	Représentation ethnoculturelle totale	Groupe ethnoculturel prédominant	Deuxième groupe ethnoculturel
Mont-Royal	62,2	Juifs (37,7)	Noirs (2,6)
York Sud	52,8	Italiens (17,7)	Noirs (6,8)
Don Valley Nord	53,0	Juifs (10,9)	Chinois (9,8)
Trinity-Spadina	62,7	Chinois (13,1)	Italiens (7,9)
Eglinton-Lawrence	63,3	Italiens (23,7)	Juifs (11,3)
York Ouest	63,6	Italiens (28,3)	Noirs (7,9)
York Centre	66,1	Italiens (31,0)	Juifs (13,6)
Davenport	73,1	Italiens (21,4)	Chinois (3,0)
Winnipeg Nord	71,9	Ukrainiens (13,3)	Juifs (7,1)
Regina-Qu'Appelle	64,5	Allemands (16,8)	Ukrainiens (5,2)
Vancouver Est	56,1	Chinois (25,4)	Italiens (7,6)

Source : A. Pelletier 1991 CR, d'après les données de Statistique Canada.

La capacité des membres de ces groupes d'élire des personnes de leur propre communauté dépend souvent de la présence d'un nombre suffisant d'électeurs et électrices ayant la même origine ethnoculturelle que le

candidat ou la candidate. Nous n'affirmons pas que les membres d'une communauté votent toujours dans le même sens – en fait, les caractéristiques et l'affiliation politique du candidat constituent des facteurs importants – mais qu'ils devraient avoir la possibilité d'influencer collectivement le résultat, ou du moins ne pas en être empêchés par un découpage artificiel. Les candidats doivent également être incités à reconnaître les intérêts de ces communautés et à les défendre au Parlement.

À Vancouver, en 1988, le redécoupage des circonscriptions a diminué la représentation de la population canadienne d'origine chinoise : ce cas montre bien comment le fait d'ignorer les communautés d'intérêts réduit considérablement le poids de certains groupes, et par conséquent l'efficacité de leur vote. En 1988, la circonscription de Vancouver-Est (d'origine chinoise à 25,4 %) était la seule dont la population chinoise dépassait 20 %, alors qu'en 1984 il y en avait deux : Vancouver-Kingsway (24,6 %) et Vancouver-Est (23,9 %). Pourtant, en réaménageant uniquement les limites de 1984 de Vancouver-Sud et de Vancouver-Quadra, il aurait été possible d'obtenir une troisième circonscription ayant plus de 20 % d'électeurs et électrices d'origine chinoise, à savoir Vancouver-Sud (A. Pelletier 1991 CR).

Cette conception du vote de signification égale n'est pas nouvelle dans notre tradition politique, et existait avant l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Mais celle-ci est venue la renforcer, comme l'affaire *Carter* l'a clairement démontré en 1991. Selon la tradition, ni le droit de vote ni la représentation ne sont de nature purement individualiste; tous deux s'expriment également par des fonctions collectives ou communautaires. La thèse individualiste témoigne d'une méconnaissance du processus électoral et du principe de la représentation. En préconisant la notion idéale du vote de poids égal, elle met en valeur un droit constitutionnel fondamental. Mais en faisant abstraction de la dimension collective, elle est au mieux irréaliste et, au pire, elle écarte les revendications légitimes des groupes minoritaires.

Elle est irréaliste parce qu'elle suppose que les électeurs et électrices ne votent pas en tant que membres de communautés d'intérêts ou ne s'attendent pas à être représentés sur cette base, et qu'en conséquence le découpage électoral leur importe peu, pourvu que les circonscriptions soient d'importance égale. Mais cette vision ne correspond pas à la réalité, ni au Canada ni ailleurs. Nombre de personnes s'attendent à être représentées, du moins en partie, sur la base de la communauté d'intérêts et, par conséquent, ne sont pas indifférentes à la délimitation des circonscriptions.

Au pire, l'école individualiste prétend que la majorité ou la pluralité électorale constitue la seule base possible de représentation, sans égard aux communautés d'intérêts. Or, on perpétue ainsi la sous-représentation parlementaire de certains groupes minoritaires en niant la légitimité d'un redécoupage qui leur permettrait d'exercer, en tant que membres d'une communauté, une certaine influence sur le choix des candidats et candidates et sur le résultat du scrutin.

L'approche de la réforme

Nous avons envisagé la réforme électorale en considérant que l'objectif primordial de la délimitation des circonscriptions doit être d'assurer l'égalité relative des suffrages. Créer des circonscriptions ayant un nombre relativement égal d'électeurs et électrices renforcera le principe de l'égalité électorale de tous les citoyens et citoyennes. En outre, la composition de la Chambre des communes reflétera la répartition nationale du vote de façon généralement plus fidèle que si l'on acceptait des variations importantes quant à la population des circonscriptions, ce qui rehaussera la légitimité de la Chambre. Par ailleurs, les informations dont nous disposons sur le système canadien actuel, celui de certaines provinces et certains systèmes étrangers, notamment ceux des États-Unis et de l'Australie, prouvent amplement que cet objectif peut être atteint tout en accordant l'attention voulue aux communautés d'intérêts. Étant donné le nombre et la taille des circonscriptions fédérales, le quotient électoral de chaque province est suffisamment élevé pour qu'on puisse prendre en considération le critère des communautés d'intérêts sans nuire à l'égalité relative des suffrages. En d'autres termes, il est tout à fait possible d'appliquer plus étroitement à la fois le principe de l'égalité des suffrages et celui des communautés d'intérêts si le législateur oblige les commissions à s'en tenir à un écart moins prononcé par rapport à leur quotient provincial.

Propositions de réforme

Le système actuel de commissions de délimitation indépendantes a bien fonctionné jusqu'ici. Leur statut leur a permis en effet de tenir compte des communautés d'intérêts sans s'embarasser de considérations partisans. Aux États-Unis, par contre, les tribunaux ont dû imposer le respect rigoureux du principe de l'égalité des suffrages parce que le découpage des circonscriptions fédérales y est effectué par les assemblées législatives des États. Au Canada, nous avons pu prévoir des écarts par rapport aux quotients électoraux parce que les commissions, étant indépendantes, peuvent tirer parti de cette tolérance sans partisanerie politique. Nous avons par ailleurs constaté que les commissions de délimitation se sont rapprochées des objectifs qui doivent régir le découpage électoral, à savoir l'égalité des suffrages et la justification des écarts par rapport aux quotients électoraux.

Recommandation 1.4.2

Nous recommandons de maintenir le recours à des commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions pour chaque province et pour les Territoires du Nord-Ouest, ainsi que la façon de les composer et de désigner leurs membres.

Recommandation 1.4.3

Nous recommandons que la commission de délimitation des circonscriptions de chaque province fixe les limites des circonscriptions de la province concernée en tenant compte des deux principes suivants : que le vote de chaque électeur ou électrice ait le même poids et que chaque circonscription reflète les communautés d'intérêts comprises dans ses limites.

Pour tenir compte à la fois de la représentation selon la population et de la représentation des communautés d'intérêts dans le découpage des circonscriptions, plusieurs réformes s'imposent. Il s'agit notamment de modifier les éléments suivants :

- la marge d'écart admissible par rapport au quotient électoral;
- le pouvoir des commissions de délimitation de ne tenir aucun compte du quotient;
- la communauté d'intérêts en tant que critère de découpage;
- la base de calcul du quotient;
- la fréquence des révisions de la carte électorale; et
- la façon de consulter le public à propos des modifications proposées.

L'écart par rapport au quotient électoral

La disposition selon laquelle la population d'une circonscription peut être de 25 % supérieure ou inférieure au quotient électoral était généreuse dès le départ. Le modèle australien sur lequel était fondée la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* adoptée en 1964 autorisait à l'époque un écart maximal de 20 %, qui a été ramené à 10 % par la suite. Le modèle de l'Australie ayant été jugé le meilleur exemple de la tradition dans les autres pays du Commonwealth, l'expérience de ce pays est tout à fait pertinente à nos discussions (Carter 1991, 37-38).

Depuis 1964, les travaux de diverses commissions de délimitation canadiennes ont montré qu'il est possible d'atteindre à une plus grande égalité de représentation dans le respect des communautés d'intérêts. La détermination de l'écart admissible devrait demeurer en partie une question de jugement, mais nous constatons que l'égalité démographique progresse depuis trois décennies. À la suite du redécoupage de 1987, 81 % des circonscriptions s'écartaient du quotient provincial par une marge de 15 % ou moins – comparativement à 67 % des circonscriptions en 1976, 72 % en 1966 et 43 % en 1952. Compte tenu de ces progrès, du mode de découpage en vigueur au Canada, de l'étendue du pays et de la dispersion de sa population, une marge de 15 % nous apparaît comme raisonnable et réaliste. Cet écart demeure supérieur à celui de 10 % permis en Australie, un pays dont les caractéristiques géographiques et démographiques se rapprochent beaucoup de celles du Canada. Une marge de 15 % est suffisante, dans le

contexte canadien, pour tenir compte adéquatement des communautés d'intérêts. La population d'une circonscription à la limite inférieure de l'échelle représenterait ainsi environ 75 % de celle d'une circonscription à la limite supérieure.

En ramenant l'écart admissible à 15 %, on rehausserait en fait l'égalité du vote dans chaque province. Comme les circonscriptions sont représentées par un seul candidat ou candidate, l'abaissement de l'écart rapprochera les circonscriptions du quotient provincial – et la composition de la Chambre des communes reflétera plus fidèlement les préférences électorales de la population. En somme, en appliquant plus strictement le principe de l'égalité du vote, on assurerait l'égalité du vote des individus tout en augmentant l'efficacité du vote des communautés aux niveaux de la circonscription, de la province et du pays. Et comme l'effectif des Communes serait plus représentatif du vote national, le public aurait davantage confiance dans le système électoral fédéral.

Recommandation 1.4.4

Nous recommandons :

- a) que les commissions de délimitation des circonscriptions puissent s'écarter du quotient électoral provincial de 15 % au maximum; et**
- b) que les règles régissant le découpage des deux circonscriptions des Territoires du Nord-Ouest demeurent différentes quant au critère de la population.**

Les circonstances extraordinaires

À notre avis, le pouvoir accordé aux commissions de ne tenir aucun compte du quotient électoral dans des « circonstances extraordinaires » est injustifiable. Les commissions ne sont pas tenues de motiver pareilles mesures, et la législation ne prévoit ni principes ni critères à ce chapitre. John Courtney a affirmé, lors de nos audiences :

[Cette situation] impose un fardeau irréaliste aux commissions de délimitation des circonscriptions... La Loi ne donne aucune définition dont elles pourraient s'inspirer, ce qui les place en fort mauvaise posture... Et je crois que les commissions ont peine à résister aux revendications des groupes d'intérêt. (Saskatoon, 17 avril 1990)

La disposition en question menace gravement l'intégrité de la législation régissant le découpage électoral. On peut avoir de bonnes raisons d'établir des circonscriptions dont la marge d'écart atteint le maximum admissible lorsque les collectivités sont dispersées sur des territoires extrêmement étendus. D'ailleurs, la loi actuelle autorise les commissions à le faire afin de conserver des dimensions géographiques raisonnables aux circonscriptions

des régions peu densément peuplées, rurales ou septentrionales. Pour justifier la surreprésentation de ces régions, on invoque traditionnellement les problèmes de communication, qui conditionnent les activités des personnes qui briguent ou occupent un siège aux Communes. Mais les faits n'accréditent guère cet argument. La population de la plupart des circonscriptions septentrionales se concentre en réalité dans des centres assez peu nombreux, quoique très dispersés, et cette tendance va en s'accroissant.

Mais un fait est encore plus significatif : une seule des quatre circonscriptions créées en vertu de circonstances extraordinaires compte parmi les dix circonscriptions ayant les plus grandes superficies (à l'exclusion des circonscriptions du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest). Il s'agit de la circonscription du Labrador, qui est la plus vaste de Terre-Neuve. En comparaison, l'Ontario compte cinq circonscriptions plus étendues que la seule circonscription ontarienne créée en vertu de cette disposition, tandis qu'au Québec, où on a créé deux circonscriptions selon ce principe, l'une figure au dixième rang et l'autre au treizième rang en superficie (voir l'annexe B).

On peut donc en déduire que la disposition relative aux circonstances extraordinaires a été invoquée surtout pour des motifs autres que la création de circonscriptions d'étendue raisonnable. Ni l'Australie ni les États-Unis n'ont jugé nécessaire d'autoriser pareilles dérogations. Leurs plus grandes circonscriptions sont comparables en superficie à celles du Canada, mais elles respectent beaucoup plus strictement leur quotient électoral que les nôtres (voir l'annexe C).

Avec l'amélioration des moyens de transport et de communication, conjuguée aux ressources administratives et techniques dont peuvent se prévaloir les parlementaires, surtout ceux et celles des circonscriptions en question, les grandes distances ne font plus obstacle comme autrefois à la fourniture de services aux électeurs et électrices. À notre avis, il est possible d'assurer une taille géographique raisonnable aux circonscriptions à faible densité de population à l'intérieur de la marge d'écart que nous recommandons par rapport au quotient électoral.

Recommandation 1.4.5

Nous recommandons que soit abrogée la disposition autorisant les commissions de délimitation des circonscriptions à déroger aux écarts admissibles par rapport au quotient électoral provincial dans des circonstances qu'elles jugent extraordinaires.

Il se pourrait bien que le Parlement juge nécessaire de créer une ou plusieurs circonscriptions dépassant l'écart maximal pour des raisons d'ordre géographique ou en raison de la faible densité de la population. Dans ce cas, il devrait incorporer des dispositions en ce sens dans la *Loi électorale du Canada*, bien qu'à notre avis il ne soit ni utile ni souhaitable d'aller au-delà du maximum. L'intégrité du système exige que les limites

établies par les commissions électorales soient conformes en tous points aux dispositions touchant le quotient électoral.

La communauté d'intérêts

Si l'on considère qu'un des objectifs généraux du découpage électoral est de refléter les communautés d'intérêts, il faut reconnaître qu'il existe plus d'une expression de ces intérêts. La loi actuelle, par exemple, parle non seulement de la communauté d'intérêts, mais aussi de la communauté d'identité culturelle et de l'évolution historique des circonscriptions. Les lois provinciales définissent et traitent cet objectif de diverses façons. Celle du Québec est peut-être la plus complète, en ce sens qu'elle commence par définir ce qu'une circonscription « représente » :

La circonscription représente une communauté naturelle établie en se fondant sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique, telles que la densité de la population, le taux relatif de croissance de la population, l'accessibilité, la superficie et la configuration de la région, les frontières naturelles du milieu ainsi que les limites des municipalités locales. (*Loi électorale* du Québec, art. 15)

Les lois provinciales reconnaissent que le découpage doit tenir compte d'autres facteurs que celui de l'égalité démographique. Elles reconnaissent également la nécessité de trancher lorsque des facteurs autres que celui de la population sont invoqués. Il peut arriver, par exemple, qu'il y ait opposition entre les limites de municipalités et celles de collectivités ethniques ou linguistiques. Alan Stewart commente à cet égard :

Si on veut régler les conflits entre ces facteurs, il doit exister une norme qui permette de comparer les revendications divergentes. Il s'agit de la communauté d'intérêts, qui demande qu'on soupèse la primauté subjective ainsi que l'importance objective des diverses allégeances et valeurs communes qui sont à la base des propositions de délimitation contradictoires. (Stewart 1991 CR)

La communauté d'intérêts ne saurait être déterminée que cas par cas, comme l'implique la création de commissions distinctes pour chaque province et la tenue obligatoire d'audiences publiques. Même si les commissions doivent être indépendantes de la politique partisane, l'existence même de onze commissions distinctes implique que leurs décisions reposent sur le jugement des commissaires, et non sur des critères purement techniques. Par ailleurs, les audiences permettent aux membres du public de faire valoir une communauté d'intérêts qui, à leurs yeux, devrait être prise en considération. Il faut laisser aux commissions de délimitation le soin de déterminer quelles revendications méritent d'être retenues.

Cependant, nous estimons essentiel que les commissions soient tenues non seulement de prendre les communautés d'intérêts en considération, mais aussi de justifier leurs projets de remaniement en fonction des communautés d'intérêts. Pour ce faire, il faudrait que les commissions considèrent une circonscription comme une collectivité naturelle établie à partir de considérations démographiques, sociologiques et géographiques, et qu'elles tiennent compte de l'accessibilité, de la superficie et de la configuration de la région, de ses limites naturelles et de son écologie, ainsi que des limites des administrations municipales et locales et des régions visées par un traité.

Cette approche de la délimitation des circonscriptions n'exige pas que la loi ni les commissions elles-mêmes accordent une plus grande valeur à l'un ou l'autre des éléments. Il s'agit essentiellement de tenir compte des changements dans la composition des diverses communautés et de refléter les éléments primordiaux du moment. La juge McLachlin a été claire à ce sujet dans la cause *Carter* : « Ce n'est pas parce que des inégalités ont des précédents historiques qu'il faut les accepter [Carter 1991, 38]. » On peut en dire autant du découpage des circonscriptions, et notamment des dispositions visant à surreprésenter systématiquement certaines régions ou à imposer l'utilisation de certains tracés, par exemple les limites des municipalités, comme le prévoient certaines lois provinciales.

Recommandation 1.4.6

Nous recommandons :

- a) **que les circonscriptions soient délimitées de façon à représenter des communautés d'intérêts naturelles établies à partir de considérations démographiques, sociologiques et géographiques, compte tenu de l'accessibilité, de la configuration et de l'écologie des régions, ainsi que des limites des administrations municipales et locales et des régions visées par un traité; et**
- b) **que les commissions de délimitation des circonscriptions soient tenues de justifier leurs propositions et leurs décisions finales en fonction des aspects de la communauté d'intérêts et des facteurs contextuels énoncés ci-dessus.**

Les facteurs écologiques

Parmi les facteurs à prendre en considération dans le découpage électoral figure l'écologie de la région. Lors de nos audiences publiques ainsi qu'aux dernières audiences des commissions de délimitation de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, divers intervenants et intervenantes ont soutenu qu'il était important de découper les circonscriptions de manière à refléter la définition de certaines communautés en fonction d'écosystèmes locaux.

Cette préoccupation, apparue au cours des dix dernières années, témoigne d'une conscientisation croissante à l'égard de l'environnement. En outre, la science de la classification écologique des terres permet désormais de déterminer les limites des écosystèmes avec une certaine précision. Certains organismes gouvernementaux, comme celui qui coordonne la gestion des eaux en Ontario, ont des limites administratives qui coïncident avec celles d'écosystèmes.

Des frontières naturelles, comme des fleuves ou des montagnes, ont servi par le passé à la délimitation de circonscriptions. Mais un écosystème réunit les éléments autrefois séparés par ces frontières naturelles; l'écosystème d'un bassin hydrographique, par exemple, englobe les deux rives d'une rivière. L'utilisation de paramètres écologiques pour identifier des communautés exigerait, de toute évidence, une nouvelle vision des choses.

Notre recherche n'a pas confirmé les affirmations selon lesquelles un redécoupage réalisé à partir de tels paramètres favoriserait la protection de l'environnement (Macdonald 1991 CR). La configuration des circonscriptions ou des divisions administratives ne sont pas des facteurs importants dans la formulation et l'application de lois environnementales. Par ailleurs, il est vrai que des communautés commencent à définir leurs intérêts et leur identité de façon différente. Il s'agit d'un élément nouveau dont il faudrait tenir compte. C'est pourquoi nous recommandons que l'écologie des régions soit prise en considération dans le découpage des circonscriptions. Nous incitons également Élections Canada à faire tous les efforts nécessaires pour intégrer des écologistes au personnel de soutien mis à la disposition des commissions de délimitation.

La base et la fréquence de délimitation des circonscriptions

Les efforts en vue de réaliser l'égalité du vote sont aussi conditionnés par le processus du découpage électoral. Selon le régime actuel, la carte électorale est révisée tous les dix ans, à l'issue du recensement décennal. Depuis les réformes de 1964, les circonscriptions sont restées inchangées plus longtemps entre chaque redécoupage (Courtney 1988, 688). Étant donné les fluctuations continues dans la répartition de la population et la taille des circonscriptions, tout découpage qui visait au départ l'égalité démographique ne peut que s'éloigner de cet objectif avec le temps. En outre, le processus de délimitation est long, et les nouveaux tracés n'entrent en vigueur qu'un an après la fin des travaux des commissions. Comme l'indique Munroe Eagles :

Par exemple, lors des dernières élections pendant lesquelles les limites de 1966 ont été en vigueur, soit en 1974, presque quatre circonscriptions sur dix dépassaient de 25 % leur quotient électoral provincial respectif. Parallèlement, pendant la dernière campagne électorale où les limites de 1976 ont été appliquées, soit en 1984, une circonscription sur cinq dépassait le seuil autorisé de déviation de 25 %. Même si la délimitation actuelle

n'a été appliquée qu'une fois, les données démographiques calculées pour 1991 semblent indiquer qu'un peu moins du cinquième (17,4 %) de toutes les circonscriptions dépasseraient le seuil de tolérance de 25 % si des élections avaient lieu cette année. (Eagles 1991a CR)

Ainsi, les élections de 1988 ont été menées dans le cadre des circonscriptions remaniées à l'issue du recensement de 1981. Or, en 1988, on était déjà loin de l'équilibre démographique entre les circonscriptions, particulièrement en Ontario, comme le montrent les résultats du dénombrement intercensitaire mené par Statistique Canada en 1986.

Après le redécoupage qui a suivi le recensement de 1981, seulement 8 % des circonscriptions ontariennes s'écartaient du quotient de plus de 15 %. Dans tous les cas, elles se situaient sous le quotient, et toutes sauf une étaient des circonscriptions peu densément peuplées du nord de l'Ontario. Mais dès 1986, deux ans avant les premières élections tenues sur la base de cette carte électorale révisée, plus de 25 % des circonscriptions ontariennes s'écartaient du quotient de plus de 15 %, soit plus du triple de la proportion observée en 1981. L'augmentation la plus forte a été enregistrée dans le sud de la province.

Après le recensement de 1981, aucune circonscription du sud de l'Ontario ne dépassait le quotient provincial de plus de 15 %. Mais en 1986, on estime que 11 circonscriptions se trouvaient dans ce cas, dont 6 qui marquaient un écart de plus de 25 %. Dans l'ensemble de la province, le nombre de circonscriptions dont la population était inférieure par une marge de plus de 15 % au quotient était passé de 8 à 14, dont 5 cas où l'écart dépassait 25 %. Comme il y aura encore des élections fédérales avant la prochaine révision de la carte électorale, près de la moitié des circonscriptions de l'Ontario s'écarteront probablement de plus de 15 % du quotient provincial.

Si l'on se fie au bon sens et à l'expérience d'autres pays, il est clair qu'il faut utiliser les données les plus récentes pour maintenir l'équilibre démographique entre les circonscriptions. En l'occurrence, il s'agirait évidemment de la liste électorale finale du scrutin le plus récent. C'est la formule retenue par le Québec, la Saskatchewan, l'Alberta, la Grande-Bretagne et l'Australie. Le cas de l'Australie est intéressant : ce pays exige un remaniement de la carte électorale tous les sept ans, mais permet des modifications plus fréquentes si l'évolution démographique le requiert. On procède ainsi à une révision de la carte chaque fois que plus du tiers des circonscriptions d'un État s'écartent de plus de 10 % du quotient pendant plus de trois mois consécutifs, ou lorsque les mouvements de population entre les États exigent une redistribution des sièges entre deux États ou plus sur le cycle de sept ans.

Parce que les révisions de la carte électorale au Canada sont fondées sur la population totale, elles ne peuvent avoir lieu à moins de dix ans d'intervalle, car les projections à moyen terme de Statistique Canada ne sont pas assez précises. Cela accentue les déséquilibres démographiques entre circonscriptions. Le Canada aurait plusieurs motifs puissants pour fonder les

redécoupages sur le nombre d'électeurs et électrices plutôt que sur le chiffre total de la population.

D'abord, l'égalité du vote milite en ce sens. Seuls les citoyens et citoyennes qui ont 18 ans accomplis ont le droit de voter. La juge McLachlin affirmait dans la cause *Dixon* que l'égalité relative du vote était un élément essentiel du droit de vote inscrit dans l'article 3 de la Charte (*Dixon* 1989, 293). Même si, en l'occurrence, elle ne traitait pas du découpage en fonction de la population par rapport au nombre d'électeurs, le concept de l'égalité du vote se rattache clairement au nombre d'électeurs, et non au nombre de personnes vivant dans la circonscription.

Deuxièmement, un redécoupage fondé sur le nombre des électeurs et électrices préserverait mieux l'équilibre démographique entre circonscriptions, étant donné sa fréquence accrue (après chaque scrutin).

Troisièmement, il permettrait de mieux assurer l'égalité des électeurs, parce que ceux-ci seraient les seuls à être dénombrés. Munroe Eagles commente à ce propos : « Une telle réforme ... permettrait de mesurer plus justement l'égalité relative des votes [Eagles 1991a CR]. »

Nos recherches confirment par ailleurs l'étroite relation qui existe entre le nombre d'électeurs et électrices d'une circonscription et sa population totale (Eagles 1991a CR).

Les différences les plus prononcées entre population et électorat ont été enregistrées dans les trois plus grands centres urbains du Canada, qui comptent un nombre relativement élevé d'immigrants et immigrantes de fraîche date. Mais, même dans ces cas, il n'y aurait pas de déviations importantes si on fondait les remaniements sur l'électorat. De fait, on réussirait non seulement à augmenter l'égalité du vote, mais encore à en réduire la détérioration au fil du temps. Parallèlement, comme les élus et élues représentent l'ensemble de la population et pas seulement les électeurs et électrices, les données montrent que l'électorat constitue une excellente mesure de la population totale.

Dans de rares circonscriptions, les députés et députées représenteraient un nombre relativement important de non-électeurs, et particulièrement de gens n'ayant pas la citoyenneté canadienne. Mais, au lieu de tenter de régler ce problème en redécoupant les circonscriptions, on pourrait fournir à ces élus du personnel et des ressources supplémentaires, comme on le fait pour ceux et celles qui représentent des circonscriptions éloignées ou peu densément peuplées. Ces fonctions de service se rattachent d'abord et avant tout aux tâches exécutées par le personnel des députés de toute façon; elles n'ont rien à voir avec les fonctions assumées par les députés en Chambre, où les circonscriptions doivent être représentées selon le principe de l'égalité du vote.

Un mode de révision fondé sur le nombre d'électeurs et électrices réduirait également les dérangements imposés à tous les intervenants et intervenantes dans le système électoral. Avec des changements moins importants mais plus fréquents, le système éviterait les perturbations souvent associées aux redécoupages effectués uniquement après les recensements

décennaux. Il en est ainsi en Australie, et nos travaux montrent que ce serait également le cas pour le Canada. Des rajustements plus fréquents mais de moindre envergure favoriseraient la stabilité de la représentation. Lors de la dernière révision de la carte électorale, par exemple, seules 13 circonscriptions n'ont pas été modifiées. Des remaniements plus fréquents, même si on appliquait plus strictement le principe de l'égalité du vote, « réduiraient les aspects perturbants des révisions nécessaires, en répartissant celles-ci sur une période plus longue qu'actuellement » (Eagles 1991a CR).

Pour limiter les perturbations, on peut aussi exiger des redécoupages à intervalles plus rapprochés seulement lorsque la détérioration de l'égalité du vote a dépassé un certain seuil. La formule australienne est intéressante à cet égard : elle déclenche le processus de révision dès qu'un certain pourcentage des circonscriptions dépasse les écarts permis par rapport au quotient provincial. Nous jugeons raisonnable que le pourcentage des circonscriptions excédant l'écart admissible dans une province après une élection générale ne puisse dépasser 25 %.

Recommandation 1.4.7

Nous recommandons :

- a) qu'une révision de la carte électorale ait lieu dans toutes les provinces à la suite de chaque redistribution, sur la base du nombre des électeurs et électrices inscrits lors du plus récent scrutin fédéral;**
- b) que le directeur général ou la directrice générale des élections détermine le quotient électoral de chacune des provinces après chaque élection générale et recommande un redécoupage s'il y a lieu;**
- c) que la carte électorale soit révisée à la suite d'une élection générale dans toute province où au moins 25 % des circonscriptions s'écartent du quotient provincial de plus de 15 %;**
- d) qu'aucune commission de délimitation des circonscriptions ne soit établie selon l'alinéa a) dans toute province dont le nombre de sièges assignés à la Chambre des communes n'a pas changé et où une commission de délimitation des circonscriptions avait été créée après la dernière élection générale en vertu des alinéas b) et c); et**
- e) qu'aucune commission de délimitation des circonscriptions ne soit établie dans une province après une élection générale selon l'alinéa c) durant la période commençant le premier jour de l'année précédant l'année d'un recensement décennal et se terminant le jour où la commission de délimitation des circonscriptions établie après le recensement termine son rapport.**

Il s'ensuit qu'après toute redistribution, et chaque fois qu'Élections Canada déterminerait que les circonscriptions d'une province devraient être remaniées à la suite d'un scrutin, Élections Canada fixerait les quotients électoraux de toutes les provinces, ou du moins de celles devant faire l'objet de redécoupages, et des commissions de délimitation seraient désignées. Cependant, si Élections Canada déterminait à la suite d'un scrutin que moins de 25 % des circonscriptions d'une province affichent un écart de 15 % ou plus par rapport au quotient, il n'y aurait pas de redécoupage.

Le processus de délimitation

En vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, le gouverneur en conseil doit créer des commissions de délimitation des circonscriptions dans les soixante jours suivant le moment où le statisticien ou la statisticienne en chef du Canada remet au ou à la ministre désigné et au directeur général ou à la directrice générale des élections un rapport certifié sur le recensement, en règle générale neuf ou dix mois après la tenue du recensement en juin. Il appartient alors au directeur général des élections d'adresser aux commissions les statistiques détaillées et les cartes correspondantes pour qu'elles puissent se mettre à l'œuvre. Dans l'année suivant la réception de ces données, les commissions doivent remettre leurs descriptions et délimitations des circonscriptions au directeur général des élections, qui les transmet au président ou à la présidente de la Chambre des communes.

Toutefois, les commissions sont habituellement constituées à la toute fin de la période de soixante jours. De plus, elles doivent consacrer une partie de leur année d'activité à recruter du personnel, à installer leurs locaux et à organiser leurs services de soutien. Ainsi, elles ne sont généralement pas complètement opérationnelles avant juillet ou août de l'année suivant celle du recensement.

Pour éviter ces contretemps, les commissions de délimitation des circonscriptions devraient être mises sur pied au plus tard à la fin du mois de septembre de l'année durant laquelle un recensement décennal est effectué, ce qui leur donnerait six à sept mois pour recruter du personnel administratif, louer des locaux, organiser des services de soutien, recruter des experts, avec la coopération de la Commission électorale du Canada, et amorcer leur travail à partir des listes dressées lors des élections précédentes, ainsi que des données préliminaires du recensement qui servent à répartir les sièges entre les provinces. Les commissions seraient ainsi pleinement opérationnelles au moment de la publication des résultats officiels du recensement. Comme les données préliminaires ne sont pas tellement différentes des données finales du rapport certifié du statisticien ou de la statisticienne en chef, les commissions pourraient se fier au nombre de sièges attribués provisoirement à leur province.

De cette manière, les commissions pourraient remettre leurs rapports huit mois après que la Commission électorale du Canada ait envoyé son

rapport fondé sur le rapport certifié du statisticien en chef. Si une commission devait tenir une deuxième série d'audiences publiques, comme nous l'indiquons ci-après, le délai serait d'un an. Dans le cas contraire, il serait réduit de six mois par rapport au délai actuel.

Recommandation 1.4.8

Nous recommandons :

- a) que les commissions de délimitation des circonscriptions soient établies et leurs membres nommés au plus tard à la fin du mois de septembre de l'année durant laquelle est effectué un recensement décennal, ou dans les soixante jours suivant la date à laquelle la Commission électorale du Canada décide qu'un redécoupage électoral est nécessaire dans une ou plusieurs provinces à la suite d'une élection générale; et**
- b) que les commissions de délimitation des circonscriptions adressent leur rapport à la Commission électorale du Canada dans les huit mois suivant la date à laquelle elles reçoivent de celle-ci les données officielles du recensement, ou dans les huit mois suivant la date de leur création dans une province après une élection générale, sauf si une deuxième série d'audiences publiques est nécessaire, auquel cas le délai sera prolongé de quatre mois.**

En vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, les limites adoptées dans le cadre d'une ordonnance de représentation ne peuvent entrer en vigueur avant au moins un an, pour permettre de prendre les mesures requises par la révision, notamment la nomination des directeurs et directrices du scrutin. Selon les recommandations que nous formulons au chapitre 3 du volume 2, les directeurs du scrutin seraient à pied d'œuvre plus tôt que par le passé. De ce fait, le délai requis pour l'entrée en vigueur des nouvelles limites des circonscriptions pourrait être ramené de douze à six mois suivant une nouvelle répartition des sièges. Conjuguées à la recommandation ci-dessus, ces mesures permettraient de raccourcir, dans certains cas, de huit mois le délai requis pour la mise en application des nouvelles limites. Le délai serait abrégé de deux mois supplémentaires si le Parlement n'intervenait pas dans le processus, comme nous le recommandons ci-après. En outre, si un redécoupage électoral est nécessaire dans une ou plusieurs provinces après la tenue d'élections générales, une ordonnance de représentation distincte devrait être publiée pour chaque province concernée dès l'achèvement du rapport de sa commission de délimitation. Il s'ensuit que la modification des limites pourrait entrer en vigueur dans une ou plusieurs provinces sans attendre les rapports de

toutes les commissions de délimitation, étant donné que le nombre de sièges de chaque province n'aurait pas changé.

Recommandation 1.4.9

Nous recommandons :

- a) **que l'ordonnance de représentation publiée après une redistribution des sièges consécutive à un recensement décennal entre en vigueur dès la première dissolution du Parlement intervenant au moins six mois après le jour de publication de l'ordonnance; et**
- b) **qu'une ordonnance de représentation soit publiée pour chaque province lorsqu'une révision des limites des circonscriptions est requise par suite d'une élection générale, et qu'elle entre en vigueur dès la première dissolution du Parlement intervenant au moins six mois après le jour de publication de l'ordonnance.**

Les audiences publiques

Chaque commission de délimitation des circonscriptions doit tenir des audiences publiques après avoir présenté ses propositions initiales de modifications. Au cours de ces audiences, qui peuvent être tenues au besoin dans toute la province, les personnes et les groupes intéressés peuvent proposer des changements à la carte préliminaire.

Ces audiences sont essentielles à la création de circonscriptions qui reflètent authentiquement les communautés d'intérêts. Elles permettent aux citoyens et citoyennes de prendre part à la détermination d'un aspect crucial de leur système de gouvernement. Lors de la dernière révision de la carte électorale, par exemple, les 11 commissions ont reçu plus de 800 mémoires de particuliers, de groupes et de municipalités. Ainsi, le processus est non seulement indépendant et impartial, mais il est aussi organisé de manière à permettre aux électeurs et électrices d'exprimer leurs préférences quant à la structure géographique de leur représentation politique. À notre avis, cette approche est préférable à celle de l'Australie, où les audiences sont tenues avant la publication de la carte électorale, car les intéressés peuvent faire leurs représentations à partir d'une ébauche, ce qui est particulièrement utile lorsque des changements majeurs doivent être apportés. Les consultations menées à propos de projets de zonage ou de développement dans les municipalités, ainsi que de nombreux processus de réglementation, ont prouvé l'efficacité de ce type de mécanisme pour favoriser la participation du public.

Après les audiences, les commissions analysent les propositions et les objections entendues et apportent les révisions qu'elles jugent appropriées. Elles présentent ensuite leur rapport sur la nouvelle carte électorale au

Parlement, par l'intermédiaire du directeur général ou de la directrice générale des élections. Une commission n'a ni le droit ni l'obligation de tenir d'autres audiences publiques, même si ses nouvelles propositions contiennent des révisions qui n'ont pas été envisagées à l'étape des audiences.

Si plus de dix députés s'opposent au rapport d'une commission, un comité des Communes entend leurs objections. Toutefois, comme le Parlement n'est pas habilité à approuver, à modifier ou à rejeter les rapports des commissions, cette façon de procéder allonge d'au moins deux mois le processus de redécoupage sans y contribuer de façon significative.

On en a vu un bon exemple en 1987. Le comité des Communes a tenu des audiences publiques en Colombie-Britannique sur le rapport de la commission de cette province. Il présenta aussi un rapport à la commission plutôt qu'un simple compte rendu des préoccupations exprimées par les députés et députées. Enfin, il alla jusqu'à convoquer les membres de la commission de la Saskatchewan. Le président de cette dernière refusa en déclarant qu'« une telle comparution compromettrait l'indépendance de la Commission » (cité dans Sancton 1990, 448).

Ces dispositions de la Loi, et l'usage qu'en font les parlementaires, suscitent des interrogations sur l'indépendance du redécoupage électoral. En Australie, dont le système de redécoupage a servi de modèle au Canada, le Parlement n'est plus mêlé au processus depuis une décennie. Au Canada, il faudrait prévoir des discussions supplémentaires avant le dépôt du rapport final, car les commissions peuvent faire des changements importants et imprévus à leur carte préliminaire à la suite des audiences publiques. Par exemple, la commission la plus récente de Colombie-Britannique a supprimé une circonscription à Vancouver à la suite d'objections à son projet initial. En cas de changements substantiels et imprévus, une deuxième série d'audiences devrait avoir lieu.

Les audiences d'un comité des Communes n'assurent pas une révision indépendante, sous l'autorité des commissions de délimitation. Si chaque commission devait tenir une nouvelle série d'audiences quand son deuxième projet de révision s'écarterait de beaucoup du premier, l'examen en comité parlementaire pourrait être éliminé. Cela dit, les députés et députées conserveraient le droit de comparaître devant une commission aux deux séries d'audiences.

Lors d'une deuxième série d'audiences, les commissions n'entendraient que des interventions concernant les changements apportés au rapport initial. Les exposés déjà entendus ne pourraient pas être repris. On s'en tiendrait à l'examen des tracés modifiés à la suite de représentations entendues lors des premières audiences.

Les commissions devraient pouvoir tenir une deuxième série d'audiences lorsqu'elles considèrent leurs révisions comme importantes, car les citoyens et citoyennes ont le droit de se faire entendre au sujet de ces changements. Si l'on veut garantir ce droit, cependant, on ne doit pas laisser cette décision à l'entière discrétion des commissions et on doit éviter, en même temps,

de prolonger indûment le processus de redécoupage. Il faut donc qu'un mécanisme standard assure que les révisions importantes soient examinées au cours d'audiences publiques, si des citoyens souhaitent s'exprimer.

Ce mécanisme prévoirait une norme pour déterminer l'importance des révisions. Cette norme ne devrait pas être trop stricte, car elle enlèverait aux citoyens et citoyennes le droit à une deuxième audition. Elle ne devrait pas être trop large non plus, car les questions soulevées durant les premières audiences risqueraient d'être répétées, ou les commissions seraient tentées de régler le découpage de manière à éviter une deuxième série d'audiences. D'après nos estimations des incidences des révisions, il faudrait prévoir une seconde série d'audiences lorsque, dans une circonscription donnée, le nombre d'électeurs et électrices ajoutés ou soustraits à la suite de la révision excède de 25 pour cent l'électorat de cette circonscription.

La procédure envisagée pour la seconde série d'audiences serait la suivante :

1. À l'issue de la première série d'audiences sur la carte électorale préliminaire, le tracé des circonscriptions serait révisé et une nouvelle carte serait publiée.
2. Si la nouvelle carte modifiait les limites figurant sur la carte préliminaire, la commission pourrait solliciter des commentaires sur ces changements.
3. Quand les changements apportés à une carte préliminaire entraîneraient l'addition ou la soustraction d'un nombre d'électeurs et électrices égal à 25 % ou plus de l'électorat d'une circonscription, la commission serait tenue de solliciter des commentaires sur le projet révisé. Advenant le dépôt de mémoires, elle serait obligée de tenir des audiences publiques.
4. Après avoir pris connaissance des commentaires, la commission préparerait sa carte et son rapport final.
5. Le rapport final serait soumis au directeur général ou à la directrice générale des élections, qui le transmettrait, accompagné du projet d'ordonnance de représentation, au ou à la ministre chargé d'assurer la promulgation de l'ordonnance par le gouverneur en conseil.

Recommandation 1.4.10

Nous recommandons :

- a) que l'examen en comité parlementaire des remaniements proposés aux limites des circonscriptions soit aboli; et
- b) que les commissions de délimitation des circonscriptions sollicitent des commentaires et tiennent des audiences publiques lorsqu'elles modifient leurs rapports préliminaires; et que, lorsque ces modifications entraînent l'addition ou la soustraction d'un nombre d'électeurs et électrices égal à 25 % ou plus de l'électorat d'une circonscription, elles sollicitent des commentaires et tiennent des audiences publiques pour entendre et analyser ces commentaires.

Les noms des circonscriptions

Depuis 1964, les commissions de délimitation ont la responsabilité de nommer les circonscriptions qu'elles établissent. Le choix de ces noms fait donc partie des discussions lors des audiences. La Loi est très explicite quant à l'attribution de cette responsabilité à la commission, et le ministre qui a présenté le projet de loi, Allan MacEachen, l'a été tout autant :

C'est aux commissions provinciales qu'il appartiendra de baptiser les circonscriptions... on [les députés] pourra, lors des audiences des commissions, présenter des instances... [mais] les membres du gouvernement comme ceux de l'opposition devront, quant à la désignation de leur circonscription, en prendre leur parti. (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 20 octobre 1964, 9451-9452)

La loi de 1964 ne contenait pas de lignes directrices quant aux noms, et il n'était pas question de s'écarter de la tradition d'utiliser des noms géographiques. Les rapports des premières commissions de délimitation, présentés en 1966, s'inscrivaient dans cette tradition. Mais les critiques ne tardèrent pas à venir. Sur les dix premières objections soulevées à l'égard de ces rapports, quatre portaient sur des noms de circonscriptions.

Depuis, les députés et députées ont trouvé le moyen de changer le nom de leur circonscription grâce à des projets de loi d'initiative parlementaire, dont l'adoption, depuis 1967, n'est qu'une formalité : tous ont été adoptés sans débat, à l'unanimité. Depuis la redistribution de 1987, 18 circonscriptions ont changé de nom par ce moyen qui ne donne pas au public la possibilité de s'exprimer.

Tous les changements de nom intervenus depuis 1967 concernaient un élément à caractère géographique. Chaque fois, les dénominations ont été allongées par ce que Norman Ruff a appelé, lors de nos audiences, la « trait d'unionite » (Victoria, 26 mars 1990). À l'heure actuelle, pas moins de 40 % des noms de circonscriptions contiennent deux traits d'union (36 %) ou davantage (4 %).

Le changement de nom d'une circonscription par un projet de loi d'initiative parlementaire coûte cher au Trésor et aux associations de circonscription visées. Mais il affecte aussi le processus de remaniement de deux manières. D'abord, il est souvent impossible de donner à une circonscription un nom qui englobe toutes ses zones géographiques et toutes ses communautés d'intérêts, quel que soit le nombre de traits d'union que l'on aligne. Comme l'a fait remarquer Norman Ruff :

On peut à la rigueur justifier l'emploi de deux noms ou éléments directionnels (est, ouest, nord ou sud) ... mais des combinaisons de trois ou, à plus forte raison, de quatre noms sont exagérément encombrantes, voire absurdes. (Mémoire 1990, 11)

Le recours exclusif à des noms géographiques a un deuxième effet encore plus important : il peut affecter la volonté ou l'aptitude des commissions à changer les limites d'une circonscription pour favoriser l'égalité et l'efficacité du vote. En effet, on peut s'attendre à des controverses chaque fois qu'il faut changer la dénomination d'une circonscription remaniée. Les commissions risquent de subir des pressions pour qu'elles choisissent certains tracés uniquement dans le but de ménager la fierté de collectivités qui ont donné leur nom à une circonscription.

D'autres pays ou provinces évitent simplement les noms à référence géographique ou se servent d'autres désignations. Aux États-Unis, par exemple, on désigne les circonscriptions fédérales par des chiffres. Au Québec, la Commission de représentation électorale, sur les conseils de la Commission de toponymie, est chargée de nommer les circonscriptions d'après des personnages connus. Il en est de même en Australie (où des noms aborigènes et des noms géographiques sont aussi permis) : cette formule était destinée à donner plus de latitude aux commissions de délimitation et à leur permettre de mieux favoriser l'égalité du vote. Tant en Australie qu'au Québec, on donne aux circonscriptions les noms de personnages qui sont identifiés, dans une certaine mesure, à la collectivité locale.

Pour préserver l'indépendance des commissions, la désignation des circonscriptions devrait remplir deux conditions. D'abord, les commissions devraient utiliser des noms sans référence géographique lorsque cela s'avère nécessaire ou approprié : cela éliminerait la possibilité qu'on conteste un remaniement dans le seul but d'empêcher un changement de nom.

Ensuite, seules les commissions de délimitation devraient être habilitées à nommer les circonscriptions, conformément à la loi de 1964, ce qui garantirait l'utilisation de noms sans référence géographique lorsque cela est nécessaire ou approprié. Les élus et élues conserveraient le droit de présenter leurs opinions à cet égard aux commissions.

Par ailleurs, les commissions devraient être tenues de consulter le Comité permanent canadien des noms géographiques à propos des dénominations de circonscriptions, y compris ceux reliés à l'histoire locale. Cet organisme fédéral-provincial-territorial dispose d'une base nationale de données toponymiques.

Il faudrait conserver dans la mesure du possible les noms géographiques actuels, pourvu qu'ils ne comportent pas plus d'un trait d'union. Les noms de personnes ou de lieux historiques devraient avoir préséance lorsqu'une circonscription ne peut pas être adéquatement désignée par le nom d'une seule localité (y compris, le cas échéant, un élément directionnel). Enfin, si on emploie le nom d'une personne, il faudrait qu'il existe un certain lien historique entre cette dernière et la localité ou la région visée.

Recommandation 1.4.11

Nous recommandons :

- a) que les commissions de délimitation des circonscriptions électorales soient encouragées à employer des noms sans référence géographique pour désigner des circonscriptions, surtout lorsque cela permettrait d'éviter des noms composés comportant plus de deux éléments;
- b) que la Loi ne permette pas de changer le nom d'une circonscription autrement que lors d'une révision de la carte électorale; et
- c) que les commissions de délimitation soient tenues de demander conseil au Comité permanent canadien des noms géographiques lorsqu'elles doivent changer le nom d'une circonscription ou qu'elles songent à le faire, et que les motifs de leur choix soient présentés dans leurs rapports préliminaires.

LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LA RÉFORME ÉLECTORALE

Introduction

L'un des défis les plus importants qui se posent à notre démocratie électorale est la représentation des peuples autochtones à la Chambre des communes. Les peuples autochtones – Amérindiens, Inuit et Métis – représentent près de 3,5 % de la population canadienne². La population autochtone totale du Canada est donc plus grande que celle de chacune des quatre provinces de l'Atlantique. Cependant, depuis la Confédération, seules douze personnes qui s'identifiaient comme autochtones ont été élues à la Chambre des communes : trois du Manitoba dans les années 1870, lorsque les Métis constituaient une majorité dans cette province, et neuf depuis 1960, lorsque les Amérindiens et Amérindiennes vivant dans les réserves ont obtenu le droit de voter et donc de se présenter aux élections. Six de ces neuf députés ont été élus dans les Territoires du Nord-Ouest, où les peuples autochtones forment une majorité dans les deux circonscriptions territoriales.

Les peuples autochtones du Canada sont par ailleurs très dispersés géographiquement au sud du 60^e parallèle. En comptant les parties nordiques des provinces où une proportion importante des peuples autochtones résident, il n'y a que trois circonscriptions où ceux-ci constituent plus de 25 % de la population. Il s'agit de Churchill au Manitoba, Prince Albert–Churchill River en Saskatchewan et Kenora–Rainy River en Ontario, où ils représentent respectivement 53,9 %, 29,1 % et 25,6 % de la population³. Il faut noter que ces statistiques démographiques comprennent les jeunes de moins de 18 ans, qui forment un pourcentage plus élevé de la population – environ 50 % – chez les Autochtones⁴.

Cette situation est perçue par plusieurs Autochtones comme un facteur important qui milite contre une participation électorale significative. Ils estiment que leurs votes n'ont pas l'efficacité voulue pour faire valoir leurs intérêts et leur identité. Cette situation explique, en partie, que la participation électorale parmi les peuples autochtones soit plus basse que la moyenne nationale, sauf dans les rares cas où il y a eu un candidat autochtone s'identifiant comme tel (Eagles 1991b CR, Gibbins 1991 CR).

En plus de leur dispersion géographique, un certain nombre d'autres facteurs peuvent expliquer le niveau actuel de participation électorale des peuples autochtones, et donc leur capacité de faire valoir leurs intérêts communautaires par le processus électoral. D'abord, le droit des peuples autochtones de participer aux élections, si l'on fait exception des Métis, est d'origine relativement récente. Les Inuit n'ont pas eu le droit de voter de 1934 à 1950, et les Amérindiens et Amérindiennes vivant dans les réserves n'obtinrent ce droit qu'en 1960. Par conséquent, les traditions de participation politique n'ont pas connu la même évolution dans ces communautés que dans le reste de la société canadienne. Au contraire, le fait qu'ils n'eurent pas le droit de vote jusqu'en 1960 renforça chez les Amérindiens et Amérindiennes l'idée qu'ils étaient distincts des autres Canadiens et Canadiennes, sur le plan pratique autant que symbolique. Il est donc peu probable que la participation politique s'améliore si des changements ne sont pas apportés pour assurer une représentation effective aux communautés autochtones. Notre passé est rempli de ces signes d'exclusion de la vie politique. Il ne suffit pas d'abolir une telle discrimination dans les lois; il faut aussi créer des symboles d'inclusion.

En second lieu, outre le fait que les peuples autochtones comptent un nombre démesuré de pauvres, de sans-abri, de nomades et de personnes peu instruites, leurs activités traditionnelles de chasse et de piégeage ont rendu difficiles l'inscription et le recensement de plusieurs d'entre eux dans le cadre des structures actuelles.

En troisième lieu, on peut imputer à des communications médiatiques inadéquates le manque de conscience et d'intérêt des Autochtones à l'égard du système électoral. La presse autochtone et le Service du Nord de Radio-Canada dans l'est de l'Arctique manquent de ressources pour surmonter ces obstacles (Alia 1991 CR). En outre, Élections Canada diffuse trop peu d'information dans les langues autochtones.

En quatrième lieu, les responsables d'Élections Canada ne parlent pas ces langues, et il y a peu d'Autochtones au sein du personnel électoral. Depuis 1960, par exemple, on n'a identifié qu'un seul directeur ou directrice du scrutin d'ascendance autochtone, même si 253 titulaires sur 295 au cours de la dernière élection générale assumaient leurs fonctions pour la première fois. De même, très peu d'Autochtones ont occupé le poste de scrutateur ou scrutatrice.

En cinquième lieu, le système électoral lui-même n'a été guère accueillant, comme nous l'avons fait remarquer, pour les électeurs et électrices qui

se retrouvent, pour une raison ou une autre, dans des conditions particulières ou avec des besoins spéciaux. Les peuples autochtones se retrouvent démesurément désavantagés par les exigences et les règles du système électoral actuel, surtout à cause de leur situation géographique et linguistique.

Enfin, nos grands partis politiques n'ont reconnu que récemment la nécessité de traiter le problème de la représentation et de la participation politique des Autochtones. Le Parti progressiste-conservateur et le Parti libéral ont tous deux créé des structures spécifiques pour que les peuples autochtones soient représentés dans leurs organisations. Un caucus autochtone a vu le jour au sein du Parti progressiste-conservateur en 1985, et une commission des peuples autochtones a été créée à l'intérieur du Parti libéral du Canada en 1990. Quant au Nouveau Parti démocratique, il a adopté récemment des mesures pour assurer une meilleure participation des peuples autochtones au sein de ses instances dirigeantes.

Ailleurs dans ce rapport, notamment au chapitre 5 du volume 2, nous présentons des recommandations qui concernent les problèmes cités plus haut. Les peuples autochtones, néanmoins, considèrent que leur statut distinct et leurs intérêts particuliers exigent plus que des changements de ce genre, si importants soient-ils à l'accroissement de leur participation électorale. Dans le cadre des structures constitutionnelles actuelles, deux changements sont possibles pour améliorer la représentation des peuples autochtones. Le premier consisterait à exiger des commissions de délimitation qu'elles accordent beaucoup plus d'importance à une représentation effective des peuples autochtones dans le découpage des circonscriptions. Le second serait d'inscrire dans la loi une disposition qui donne aux Autochtones le droit de choisir comme représentants et représentantes à la Chambre des communes des hommes ou des femmes élus dans des circonscriptions autochtones. Le nombre de ces circonscriptions serait fonction du nombre d'électeurs et électrices autochtones qui choisiraient de voter dans des circonscriptions autochtones et en proportion de la dimension des autres circonscriptions des provinces concernées.

Un découpage qui renforce le vote autochtone

Exiger que les limites des circonscriptions soient fixées d'une façon qui augmente l'efficacité du vote autochtone est loin d'être une idée nouvelle. La notion même de communauté d'intérêts a été traditionnellement à la base du découpage des circonscriptions. La loi qui a consacré ce système manifeste une volonté explicite de garantir, dans la mesure du possible, que les limites des circonscriptions électorales soient tracées de façon à tenir compte des identités et intérêts particuliers de certaines catégories de la population. Même si la circonscription électorale de type géographique, surtout dans les régions où cohabitent une grande diversité de communautés, présente des limitations évidentes pour l'élection de personnes provenant de communautés particulières d'intérêts et d'identité, le Canada a cherché traditionnellement à augmenter le degré de représentativité de

ses élus et élues. Dans le passé, par exemple, on a souvent fait en sorte que les circonscriptions rurales demeurent plus petites, en population, afin de préserver leur intégrité comme régions agricoles et de leur permettre d'être représentées par des personnes issues du milieu. Plus récemment, le découpage de circonscriptions urbaines a tenu compte des vœux de diverses communautés ethnoculturelles d'être représentées par une personne de leur groupe. Dans tous ces cas, on a cherché implicitement à favoriser l'élection de députés et députées issus des communautés ethnoculturelles des circonscriptions qu'ils représentaient.

Une façon d'améliorer la représentation et la participation électorale des Autochtones au sein de notre système politique serait donc de donner priorité à leurs communautés dans la délimitation des circonscriptions. Axée sur la reconnaissance du fait qu'on n'a pas toujours accordé l'attention nécessaire aux communautés autochtones, une telle approche en confierait explicitement la responsabilité aux commissions électorales. Il faudrait tenir compte, par ailleurs, des limites des territoires visés par des traités.

Cette formule pourrait se comparer à l'expérience faite récemment aux États-Unis, où le Congrès, soutenu par des mesures du pouvoir exécutif et des décisions judiciaires, s'est employé à favoriser la représentation électorale des groupes minoritaires, particulièrement des Noirs et des hispanophones. L'approche a réussi malgré une controverse assez importante. Elle s'est avérée efficace dans plusieurs régions, précisément à cause de la concentration des minorités ethnoculturelles dans diverses localités, mais aussi parce que le public reconnaissait à quel point les groupes minoritaires en cause avaient été victimes depuis longtemps de discrimination électorale et politique. Au Canada, le contentieux historique de discrimination est moins manifeste, surtout depuis que la délimitation des circonscriptions est le fait de commissions indépendantes, soit depuis plus d'un quart de siècle. Néanmoins, on a reproché à ces commissions de ne pas se montrer suffisamment réceptives au point de vue des communautés autochtones (Comité sur la réforme électorale autochtone, dans Canada, Commission royale 1991, vol. 4). On déplore principalement que plusieurs d'entre elles aient négligé la nécessité de délimiter les circonscriptions d'une façon qui puisse favoriser le poids des votes autochtones, par exemple en effectuant le découpage dans un axe est-ouest au lieu de nord-sud.

À la lumière de ces critiques, nous avons commandé des études afin de déterminer s'il serait possible de tracer les limites des circonscriptions de façon à y constituer des majorités ou des minorités importantes d'Autochtones. Cette recherche portait essentiellement sur des circonscriptions en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba ainsi que dans le nord de l'Ontario et du Québec, soit dans les régions où la population autochtone est plus nombreuse.

En accordant une juste attention aux communautés autochtones et en respectant la variation que nous recommandons (plus ou moins 15 %) par rapport aux quotients électoraux provinciaux, nos études montrent qu'en

plus des trois sièges du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, où les électeurs et électrices autochtones constituent déjà une majorité ou une minorité importante, sept circonscriptions pourraient être créées avec un électorat constitué à plus de 20 % de citoyens et citoyennes autochtones. Sur ces sept circonscriptions, l'une compterait une population autochtone de près de 60 %, une autre de plus de 40 %, deux de plus de 30 %, deux autres de plus de 25 %, et la dernière de plus de 20 %. Au total, donc, dix circonscriptions comporteraient une population autochtone importante. Dans huit autres, cette population atteindrait une proportion supérieure à 10 % (Small 1991 CR).

Ce réaménagement renforcerait sans aucun doute le poids électoral des peuples autochtones, mais il n'assurerait pas nécessairement la mise en candidature ou l'élection d'un plus grand nombre d'individus d'origine autochtone, par rapport aux trois députés élus en 1988. Les peuples autochtones resteraient donc systématiquement sous-représentés à la Chambre des communes, et cette réforme ne suffirait pas à effacer les symboles d'exclusion du passé ni à rétablir la légitimité des Communes aux yeux des populations autochtones. En outre, elle impliquerait que ces peuples ne représentent qu'une communauté d'intérêts parmi d'autres; elle ne reconnaîtrait pas leur statut unique et spécial. Aussi est-il préférable d'établir un rapport plus direct entre l'électorat autochtone et la délimitation des circonscriptions.

Le concept de circonscriptions autochtones

L'État du Maine garantit des sièges aux Autochtones à son assemblée législative depuis 1820. Les deux principales communautés amérindiennes du Maine, les Penobscot et les Passamaquoddy, ont chacune le droit d'élire un représentant ou une représentante à l'assemblée législative de l'État. Ce système séculaire garantit que le point de vue de ces communautés sera entendu sur toutes les questions d'actualité. Comme les électeurs et électrices de ces communautés peuvent aussi voter pour le représentant de la circonscription où ils habitent, les deux élus autochtones n'ont pas droit de vote à l'assemblée législative de l'État, mais ils jouissent de tous les autres droits des membres de l'assemblée, y compris celui de voter dans les commissions législatives. Récemment, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est montré intéressé à adopter cette formule.

En 1867, l'année même de la Confédération au Canada, la Nouvelle-Zélande accordait quatre sièges aux Autochtones maoris pour qu'ils puissent élire leurs députés au Parlement national. Ces sièges chevauchent les autres circonscriptions, afin de regrouper les électeurs et électrices maoris et leur permettre de choisir leurs représentants et représentantes à la majorité des voix. Depuis 1975, chaque électeur maori a eu la possibilité de s'inscrire sur la liste autochtone de sa région ou sur la liste générale de la circonscription où il réside. À la différence des représentants autochtones du Maine, ces députés sont membres à part entière du Parlement néo-zélandais. Bien

que de nombreux Maoris choisissent aujourd'hui de voter dans les circonscriptions générales, augmentant d'autant leur influence politique globale, les quatre sièges réservés continuent d'assurer aux Maoris de toutes les régions de la Nouvelle-Zélande une représentation minimale au Parlement. Et c'est pourquoi la formule reste en vigueur. Le président du New Brunswick Aboriginal Peoples' Council a déclaré à cet égard lors de nos audiences : « Grâce à la représentation et à la participation garanties, les Maoris sont devenus des Néo-Zélandais [Sydney, 5 juin 1990]. »

Comme l'ont montré nos audiences publiques, les peuples autochtones du Canada sont impressionnés par ce précédent néo-zélandais. En effet, de nombreuses propositions se sont déjà inspirées de cette expérience, notamment, au début des années 80, celle du Conseil national des Autochtones du Canada (Comité sur la réforme électorale autochtone, dans Canada, Commission royale 1991, vol. 4). Des revendications en ce sens ont également été exprimées par Louis Riel en 1870 et par les Malécites en 1946.

Les analystes ne tirent pas tous les mêmes conclusions de l'expérience néo-zélandaise (Gibbins 1991 CR; Fleras 1991 CR; Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986). Il faut souligner que la formule des quatre sièges garantis laisse les Maoris sous-représentés par rapport à leur population. Ils constituent en effet environ 13 % de la population de la Nouvelle-Zélande, mais leurs quatre sièges ne représentent que 4 % du nombre de sièges au Parlement national (Fleras 1991 CR). Néanmoins, les Maoris eux-mêmes défendent vigoureusement ce système qui leur donne, selon eux, un poids qu'ils n'auraient pas autrement dans le gouvernement du pays (Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986).

Une récente commission royale d'enquête sur la réforme électorale en Nouvelle-Zélande en est venue à la conclusion qu'aussi longtemps que le scrutin uninominal à majorité simple serait en vigueur en Nouvelle-Zélande, on devrait garder la formule des sièges maoris distincts. La commission recommandait aussi que le nombre de ces sièges soit proportionnel à la population inscrite sur la liste maorie, c'est-à-dire qu'il ne reste pas fixé à quatre ou à tout autre chiffre prédéterminé.

La justification des circonscriptions autochtones

Le système électoral canadien est fondé sur le libre consentement des gouvernés. Aussi son aménagement doit-il toujours tenir compte du fait que le Parlement est l'institution politique centrale du pays. La légitimité de cette institution sera d'autant plus grande qu'elle reflétera dans sa composition l'importance des diverses communautés du pays. À cet égard, on peut tirer trois leçons de l'expérience néo-zélandaise.

D'abord, il importe d'instituer un processus permettant la création de circonscriptions autochtones afin que les électeurs et électrices concernés puissent choisir librement d'exercer leur droit à la représentation directe s'ils le désirent. On ne devrait ni établir ni garantir un nombre déterminé de sièges.

Deuxièmement, l'élection directe de députés ou députées dans des circonscriptions distinctes à partir d'une liste électorale spécifique devrait être un choix proposé, non imposé, à l'électorat autochtone.

Troisièmement, les circonscriptions autochtones devraient être créées selon une formule qui assure aux électeurs et électrices autochtones une représentation proportionnelle à leur population dans leur province. Les députés et députées de ces circonscriptions seraient aussi légitimement représentatifs que les autres, et les autres Canadiens et Canadiennes ne verraient pas leur droit à une juste représentation compromis par l'établissement de ces circonscriptions.

La création d'un système canadien inspiré de l'expérience néo-zélandaise, comme nous le recommandons le Comité sur la réforme électorale autochtone, pourrait constituer un pas considérable vers une plus grande participation des peuples autochtones au système de gouvernement du Canada. Il ne s'agirait certainement pas d'une forme quelconque d'apartheid électoral. Au contraire : loin d'exclure les Autochtones, comme le ferait un régime d'apartheid, un tel système aurait pour but et pour effet de leur permettre de participer plus efficacement au processus démocratique et d'accroître leur pouvoir politique. Quiconque estime que le citoyen doit avoir le droit d'être lui-même verra dans la mise en œuvre prudente de ce concept un progrès de civilisation évident. Comme l'affirme dans son rapport le Comité sur la réforme électorale autochtone :

L'opinion générale des Autochtones est que le régime électoral leur est tellement défavorable que seule la création de circonscriptions autochtones leur permettra d'obtenir à la Chambre des communes une représentation proportionnelle à leur poids démographique.

La représentation directe des Autochtones permettrait de contrer l'impression traditionnelle que le processus électoral ne peut tenir compte de la communauté d'intérêts et d'identité autochtone. Les électeurs et électrices autochtones choisiraient des députés fédéraux qui les représenteraient directement, et qui leur rendraient directement des comptes à intervalles réguliers. Les députés et députées des circonscriptions autochtones connaîtraient bien les droits et les intérêts de leur électorat, ainsi que son opinion sur les grandes questions d'intérêt public. (Canada, Commission royale 1991, vol. 4)

Pour que l'idée de circonscriptions autochtones s'impose, il faut que trois conditions soient remplies. D'abord, il doit y avoir consensus en faveur de la mesure parmi les populations autochtones. Ensuite, la forme concrète que l'idée prendra doit être compatible avec les traditions et le système parlementaire du Canada, conforme à la Constitution du pays et praticable. Enfin, il faut aux autres Canadiens et Canadiennes des raisons impérieuses pour adopter des mesures législatives garantissant aux peuples autochtones la possibilité de créer, s'ils le désirent, des circonscriptions autochtones. Nous examinons ces trois conditions dans les pages qui suivent.

Les consultations avec les peuples autochtones

Au cours de nos audiences publiques et lors de notre recherche initiale sur la participation électorale des peuples autochtones, l'idée de circonscriptions autochtones est venue rapidement en tête des propositions de réforme. Le concept général en a été avancé par les nombreux porte-parole autochtones qui se sont présentés devant nous, et nous en avons débattu avec eux. Tous ces porte-parole ont souligné la nécessité d'une consultation exhaustive des peuples autochtones avant que la Commission ne fasse quelque proposition que ce soit pour renforcer la représentation autochtone au Parlement.

En mars 1990, dans le cadre de nos audiences, le sénateur Len Marchand nous a fait part d'une proposition détaillée visant l'établissement de circonscriptions autochtones.

Afin de connaître l'opinion des Autochtones sur leur représentation à la Chambre des communes, nous avons demandé au sénateur Marchand, qui fut en 1968 le premier Amérindien élu au Parlement, de mener une série de consultations préliminaires avec des leaders autochtones nationaux et régionaux sur la proposition décrite en détail dans son mémoire à la Commission. Ces consultations ont confirmé l'appui général accordé à l'idée même de circonscriptions autochtones. Par ailleurs, on a constaté le besoin de consultations plus poussées pour examiner le projet davantage et voir l'appui qu'il pourrait recueillir dans les communautés autochtones à travers le pays. Cette démarche a abouti à la création du Comité sur la réforme électorale autochtone, qui s'est chargé de mener des consultations plus approfondies à travers le Canada. Présidé par le sénateur Marchand, le Comité était composé de deux députés, une députée et un ancien député.

La nouvelle série de consultations se fondait sur un document de base publié dans la presse autochtone et qui définissait les principes généraux de la création des circonscriptions autochtones. Ainsi, le Parlement canadien les établirait de sa propre initiative, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et, sauf pour la dimension géographique, elles seraient conformes aux principes fondamentaux du découpage des circonscriptions électorales. La proposition du comité se fondait également sur les principes qui suivent.

D'abord, comme les sièges à la Chambre des communes sont assignés aux diverses provinces par la Constitution, les circonscriptions autochtones seraient contenues à l'intérieur des frontières provinciales, même si elles recoupaient géographiquement d'autres circonscriptions à l'intérieur d'une province ou couvraient une province entière. Les circonscriptions autochtones feraient donc partie du nombre total de sièges d'une province; elles ne constitueraient pas des sièges à part. Leur création dans une province pourrait donc entraîner la redéfinition des limites des autres circonscriptions.

En deuxième lieu, ces circonscriptions seraient établies seulement quand le nombre d'électeurs et électrices autochtones recensés dans une province atteindrait le nombre minimal requis pour une circonscription, en conformité avec le principe de la représentation selon la population. De cette

façon, les circonscriptions autochtones respecteraient le critère général de l'égalité des votes. Elles ne seraient pas traitées différemment des autres en ce qui concerne le quotient électoral à respecter d'une province à l'autre. C'est pourquoi le Comité a fait remarquer qu'on ne pourrait créer de circonscriptions autochtones dans l'une ou l'autre des quatre provinces de l'Atlantique sans modifier la Constitution.

Troisièmement, les électeurs et électrices autochtones auraient le choix de s'inscrire sur une liste spécifique en tant qu'électeurs et électrices autochtones ou sur la liste générale de la circonscription où ils habitent. Ils ne pourraient s'inscrire sur deux listes électorales à la fois ni voter plus d'une fois. Personne ne serait obligé de s'inscrire comme électeur autochtone. Le choix devrait être fait, cependant, avant que les limites des circonscriptions soient fixées. Cette situation se présenterait au moins tous les dix ans, dans le cadre d'une nouvelle répartition des sièges consécutive au recensement décennal. Elle pourrait aussi survenir après une élection, à l'échelle provinciale, quand un redécoupage de circonscriptions s'avérerait nécessaire. L'électeur autochtone qui aurait fait son choix ne pourrait changer de liste avant l'élection suivante; à ce moment, ceux et celles qui auraient atteint l'âge de voter depuis le dernier recensement pourraient également s'inscrire.

Quatrièmement, le critère retenu pour s'inscrire comme électeur ou électrice autochtone serait de s'identifier soi-même comme autochtone. Si l'identité présentée suscitait une opposition, l'intéressé aurait à produire une preuve d'ascendance autochtone ou d'acceptation au sein de la communauté; cette pratique est de plus en plus reconnue au Canada et sur le plan international. Tout litige concernant l'identité d'une personne inscrite sur le registre établi en vue de la création d'une circonscription autochtone serait tranché par un comité d'électeurs et électrices autochtones. Ce processus serait semblable à celui que prévoit la *Loi électorale du Canada* pour les litiges concernant des inscriptions sur les listes préliminaires ordinaires : ces cas sont jugés par des réviseurs ou réviseuses au cours de séances officielles.

Cinquièmement, si le nombre de personnes figurant sur le registre d'électeurs et électrices autochtones d'une province exigeait la création de plus d'une circonscription autochtone dans une province, celles-ci seraient formées selon les critères de population comparable et de communauté d'intérêts utilisés par la commission de délimitation des circonscriptions de la province concernée. Cela permettrait à une commission de créer deux circonscriptions autochtones ou plus sur une base géographique ou en fonction de la diversité des peuples autochtones dans la province en cause. Dans l'un ou l'autre cas, les décisions de la commission seraient précédées de discussions et d'audiences publiques auxquelles participeraient les Autochtones.

Le Comité sur la réforme électorale autochtone a obtenu un appui général pour sa proposition d'établissement de circonscriptions autochtones. L'opinion majoritaire est que le système envisagé, loin de nuire à l'objectif d'autonomie gouvernementale et à d'autres objectifs politiques autochtones,

leur servirait de complément. Lors de nos audiences, Ovide Mercredi, alors vice-chef de l'Assemblée des Premières Nations, a affirmé : « Il n'y a pas de contradiction entre le fait que le Canada reconnaisse notre droit collectif à l'autonomie gouvernementale et le fait que nous poursuivions notre participation à la vie politique de l'État, ce qui implique de participer aux élections fédérales [Winnipeg, 19 avril 1990]. »

Par ailleurs, certains ont préconisé la création d'un nombre de circonscriptions suffisant pour refléter la diversité des peuples autochtones. Le Comité reconnaît, dans son rapport, qu'on ne pourrait refléter entièrement cette diversité en créant un nombre de circonscriptions proportionnel à la population autochtone. Il recommande cependant que les variations permises par rapport aux quotients électoraux soient aussi grandes que possible pour permettre de tenir compte des différentes communautés autochtones. Dans le cas où deux circonscriptions autochtones ou plus devraient être créées dans une seule province, il recommande d'établir les tracés en fonction des différentes communautés présentes parmi les divers peuples autochtones.

Le Comité a constaté qu'il y avait consensus sur la nécessité d'établir des registres d'électeurs et électrices autochtones afin de créer des circonscriptions autochtones. Le critère d'identification personnelle a aussi été accepté. À cet égard, il a été spécifiquement recommandé qu'en cas d'opposition relativement à l'identité ou à l'ascendance autochtone d'un électeur ou une électrice, le fardeau de la preuve incombe à l'opposant plutôt qu'à l'électeur.

Enfin, la majorité des personnes et des groupes consultés par le Comité ont appuyé l'idée de traiter le problème des circonscriptions autochtones dans les provinces de l'Atlantique de manière séparée, dans le cadre de discussions entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéral et provinciaux concernés.

Nous considérons que ces consultations et le rapport du Comité témoignent d'un appui suffisant, parmi les peuples autochtones, envers l'idée de prévoir dans la législation un processus permettant d'établir des circonscriptions autochtones. Le Comité conclut en ces termes :

Certes, l'augmentation du nombre de députés autochtones ne saurait résoudre en soi tous les problèmes que connaissent les populations autochtones, mais elle peut néanmoins s'avérer un moyen efficace pour défendre les aspirations des Autochtones... Aujourd'hui encore, ce sont les chefs autochtones et leurs organisations, ainsi que les gouvernements autochtones, qui sont obligés d'exprimer seuls les points de vue de la communauté autochtone. Or, les Autochtones sont aussi des citoyens et citoyennes du Canada et ils ont à ce titre le droit de participer librement au processus parlementaire, sur un pied d'égalité avec tous les autres Canadiens et Canadiennes. (Canada, Commission royale 1991, vol. 4)

Les circonscriptions autochtones dans le contexte canadien

La création de circonscriptions autochtones se fonderait sur la tradition canadienne qui consiste à favoriser à la fois les droits individuels et les droits collectifs. Le système politique canadien a toujours reconnu la nécessité de concilier les droits des individus et leur appartenance à une communauté politique nationale avec les désirs légitimes des citoyens et citoyennes de préserver et de promouvoir diverses communautés distinctes à travers le pays. Comme Charles Taylor l'a observé, la conciliation des différences est l'essence même du Canada (C. Taylor 1991, 75).

La reconnaissance explicite du statut distinct des peuples autochtones s'inscrirait dans la tradition canadienne, car le droit d'une communauté à une représentation élective a déjà été reconnu au pays. L'article 80 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, par exemple, a garanti des droits spéciaux à plusieurs communautés anglophones dans la délimitation des circonscriptions pour l'assemblée législative du Québec. La deuxième annexe de cette loi, en effet, garantissait les limites de 12 circonscriptions ayant des majorités anglophones. Celles-ci ne pouvaient être modifiées sans l'assentiment de la majorité des députés représentant ces circonscriptions. Cette disposition est demeurée en vigueur jusqu'en 1970. De même, depuis la Confédération, les 24 sénateurs du Québec représentent chacun une division électorale au sein de cette province : cette disposition, qui est toujours en vigueur, visait à assurer une représentation sénatoriale aux minorités anglophones du Québec.

D'une façon moins explicite mais aussi efficace, on a eu recours au système des circonscriptions à double représentation, où chacun vote deux fois et désigne deux députés pour une seule circonscription (dont la population est le double, plus ou moins, de celle d'une circonscription à député unique). Ce système a été utilisé dans certains endroits, au niveau provincial comme fédéral, pour favoriser l'élection de représentants de groupes spécifiques. L'ancienne circonscription fédérale de Halifax, par exemple, a été une circonscription à double représentation jusqu'en 1966, afin que le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur puissent chacun nommer un catholique comme l'un de leurs deux candidats : ils pouvaient ainsi assurer, quelle que soit l'issue du scrutin, qu'il y aurait un député catholique pour représenter Halifax. De même, les circonscriptions à double représentation servaient en Nouvelle-Écosse à assurer l'élection de députés acadiens à l'assemblée législative provinciale.

L'adoption de la Charte n'a pas changé ces traditions; de fait, elle a donné plus de force aux revendications de diverses communautés qui réclament une reconnaissance politique et constitutionnelle (Cairns 1990). La Charte n'est pas un document d'esprit exclusivement individualiste, car elle contient une reconnaissance à la fois symbolique et juridique des aspects communautaires de la diversité canadienne.

Les circonscriptions autochtones et les intérêts de l'ensemble de la société canadienne

D'un point de vue non autochtone, il existe quatre raisons impérieuses de légiférer sur les circonscriptions autochtones au niveau fédéral. Chacune procède du statut unique des peuples autochtones ainsi que des notions de justice et de respect des obligations contractuelles, qui sont les assises de toute société libérale.

Le statut constitutionnel unique des peuples autochtones Dès la Proclamation royale de 1763, qui protégeait les intérêts des peuples amérindiens sur le territoire de ce qui était alors l'Amérique du Nord britannique, la Couronne britannique reconnaissait que les peuples amérindiens constituaient des nations distinctes des colons européens sur son territoire. Au moment de la Confédération en 1867, cette reconnaissance fut assumée par le gouvernement du Canada. Le Parlement reçut alors, en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le pouvoir de légiférer sur « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Dans chaque cas, y compris lors des divers traités conclus entre la Couronne et les nations amérindiennes, le statut distinct des Amérindiens était bel et bien reconnu. Les traités l'ont confirmé tout particulièrement : par définition, en effet, tout traité conclu entre un État et d'autres peuples reconnaît le statut distinct de ces peuples. Les droits constitutionnels des Amérindiens ont également été reconnus quand les provinces des Prairies ont acquis la propriété et la maîtrise de leurs ressources naturelles en 1930. Ces transferts de pouvoirs, qui se sont faits dans le cadre de la Constitution canadienne, concernaient la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Indiens inscrits, ainsi que la protection des droits fonciers non concrétisés issus des traités. En 1939, la Cour suprême du Canada déclara que le Parlement avait aussi la responsabilité du peuple inuit. Aucun jugement n'a été rendu au sujet de la responsabilité gouvernementale vis-à-vis du peuple métis. Cependant, la *Loi de 1870 sur le Manitoba* a reconnu les droits fonciers des Métis à l'intérieur des limites de ce qui était alors le Manitoba et ces droits ont été constitutionnalisés par la *Loi constitutionnelle de 1871*.

Les droits autochtones, issus de traités ou autres, sont protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cet article identifie les peuples autochtones comme les Indiens, les Inuit et les Métis. L'article 25 garantit les droits ancestraux et les droits issus de traités contre toute dérogation législative en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette disposition incorpore explicitement dans la Constitution canadienne des droits et libertés appartenant aux peuples autochtones et qui existaient avant la création du Canada – référence est faite explicitement à la Proclamation royale de 1763. En outre, les droits protégés dans cet article ne sont pas qualifiés d'« existants ». Cette protection est encore accrue par le paragraphe 35(1), qui oblige les gouvernements du Canada et des provinces à consulter les peuples autochtones par une conférence constitutionnelle,

avant toute modification à la catégorie 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aux articles 25 et 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui touchent les droits autochtones.

La volonté des peuples autochtones de préserver leur identité distincte De leur point de vue, les peuples autochtones ont conclu des traités afin de protéger leur mode de vie traditionnel contre l'envahissement des immigrants. Leurs chefs ne faisaient pas que préserver un espace vital pour leurs peuples, ils voulaient aussi se garder les moyens d'affirmer et de maintenir leur mode de vie au sein du nouvel ordre économique qui émergeait.

Le maintien de leur caractère distinct est une préoccupation majeure des peuples autochtones depuis la Confédération. Ils l'ont exprimé clairement chaque fois qu'il fut question de leur accorder le droit de vote. Ils craignaient que ce droit de vote ne mette en péril leur statut distinct au sein de l'État canadien et les responsabilités du Parlement à leur égard. Les populations indiennes établies dans les réserves ont toujours été sujettes à un ensemble complexe de lois qui traitaient les Indiens et les non-Indiens différemment. Le système des réserves plaçait aussi des restrictions sur la mobilité et le lieu de résidence des non-Indiens. Lorsqu'une Indienne vivant dans une réserve épousait un non-Indien, ce dernier ne pouvait pas devenir un membre de la réserve. En revanche, quand une non-Indienne épousait un Indien résidant dans une réserve, elle acquérait le statut d'Indienne et, jusqu'en 1960, perdait conséquemment son droit de vote. Quand le gouvernement canadien voulut mettre en œuvre une politique d'intégration des Amérindiens et Amérindiennes dans l'ensemble de la société en publiant un Livre blanc en 1969, les peuples autochtones s'opposèrent énergiquement au projet (Canada, ministère des Affaires indiennes 1969). Le rejet explicite de cette politique intégrationniste par les Amérindiens, à un moment critique de l'évolution politique du Canada et des États-Unis – quand l'intégration raciale était communément considérée comme préférable à un statut séparé – vint réaffirmer leur choix d'un statut distinct. Enfin, la notion même d'autonomie gouvernementale appliquée aux peuples autochtones découle du rejet de l'assimilation et de la revendication d'un statut distinct au sein du système politique canadien.

Contrairement à d'autres minorités en Amérique du Nord, les peuples autochtones ont toujours considéré la séparation comme un moyen essentiel de défendre leur héritage culturel. Dans son mémoire à la Commission, Ovide Mercredi s'est dit « heureux d'avoir l'occasion d'exprimer devant une autre Commission notre ferme attachement à notre droit de maintenir notre identité distincte et à notre droit de vivre et de survivre en tant que peuples distincts au Canada » (Mémoire 1990, 6). Le statut unique que leur reconnaît la Constitution protège et consolide ce choix fondamental. L'établissement de circonscriptions autochtones ne ferait que transposer dans le système électoral cette acceptation historique de leur volonté, sans imposer quelque fardeau que ce soit aux autres Canadiens et Canadiennes.

Les responsabilités spéciales du Parlement En vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement canadien a le pouvoir exclusif de légiférer en ce qui concerne « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». En conséquence, le gouvernement fédéral fournit aux peuples autochtones des services que d'autres Canadiens et Canadiennes reçoivent des gouvernements provinciaux et municipaux. Même si la Constitution n'interdit pas aux gouvernements provinciaux de fournir des services aux peuples autochtones, les provinces ont toujours été réticentes à assumer ces responsabilités. Cette situation unique a une importance particulière dans l'aménagement de notre système électoral.

Dans la mesure où les Canadiens et Canadiennes non autochtones sont représentés dans les assemblées législatives provinciales, ils ont voix au chapitre dans la formulation des politiques qui sont du ressort provincial. Par contre, pour les peuples autochtones, c'est le Parlement du Canada qui a compétence dans ces domaines. Il est donc de la plus haute importance qu'ils soient présents au Parlement, puisque leurs intérêts particuliers et leur bien-être général sont dans une large mesure fonction de leur représentation effective au Parlement fédéral. La nécessité d'une telle représentation a été soulignée lors de nos audiences par Ovide Mercredi et par Phil Fontaine, grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba (Winnipeg, 19 avril 1990; Winnipeg, 29 mai 1990). Ils ont tous deux expliqué que le Parlement avait fait peu de cas des traités garantissant aux peuples amérindiens le droit de chasser des oiseaux migrateurs, lorsque le Canada a signé la convention sur les oiseaux migrateurs avec les États-Unis et le Mexique. La représentation est la plus effective quand elle est directe, quand des députés et députées autochtones, élus par des Autochtones, parlent directement au nom de leurs commettants et commettantes. Comme il faut consulter les peuples autochtones par le moyen de conférences constitutionnelles avant toute modification à la Constitution sur des sujets qui les touchent, il s'ensuit logiquement qu'ils devraient aussi être représentés directement au Parlement afin de participer aux changements législatifs qui les concernent.

L'égalité et la représentation effective La représentation directe favorise l'égalité politique en garantissant que le droit des Autochtones à une « représentation effective », selon les termes de la Cour suprême du Canada dans la cause *Carter*, est considéré sur le même pied que celui des autres Canadiens et Canadiennes (*Carter* 1991). Ceux-ci ont choisi d'habiter des lieux où ils votent et élisent leurs représentants et représentantes. Il ne faudrait donc pas refuser aux peuples autochtones le droit à une représentation effective simplement parce que des non-Autochtones se sont établis au Canada dans des territoires adjacents à leurs communautés et ont, de ce fait, réduit l'efficacité de leur vote par la force du nombre.

Nous recommandons le maintien du système canadien de circonscriptions uninominales, délimitées géographiquement, parce que, de façon générale, nous le considérons comme le meilleur moyen de parvenir à l'égalité et à l'efficacité souhaitées à l'intérieur du régime de gouvernement

responsable. Nous reconnaissons, néanmoins, qu'il n'y a rien d'évident ni d'absolu dans cette approche.

En acceptant que le découpage électoral fasse une exception pour l'établissement des circonscriptions autochtones, les Canadiens et Canadiennes non autochtones reconnaîtraient simplement que leur système électoral actuel ne peut tenir compte du caractère unique et de la dispersion géographique des communautés autochtones du pays. Cela témoignerait aussi du fait indéniable que même si les peuples autochtones constituent des minorités dans chaque province, leur nombre total, comme nous l'avons fait remarquer, dépasse la population de chacune des provinces de l'Atlantique.

Résumé des arguments en faveur des circonscriptions autochtones

Comme en témoignent plusieurs précédents au Canada et à l'étranger, la notion de circonscriptions autochtones n'est pas contraire à nos traditions, ni incompatible avec la démocratie parlementaire. Vu les traditions canadiennes à l'égard des droits collectifs, et compte tenu des mesures prises pour assurer la représentation effective de diverses communautés d'intérêts au Parlement, au Cabinet et au gouvernement en général, l'idée de circonscriptions autochtones, quoique novatrice du point de vue de la représentation directe, n'entrerait pas en contradiction avec l'esprit fondamental du fédéralisme. Il est symptomatique que la Ligue monarchiste du Canada, une association vouée à la préservation de notre héritage constitutionnel, ait recommandé au Forum des citoyens sur l'avenir du Canada la création de circonscriptions autochtones, afin de garantir une représentation effective aux peuples autochtones tout en maintenant le système des circonscriptions uninominales (Ligue monarchiste du Canada 1991).

Comme l'explique le rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone, cette formule peut être mise en œuvre dans le cadre actuel de la Constitution. Puisque l'article 25 de la *Charte canadienne des droits et libertés* accorde un statut constitutionnel spécial aux peuples autochtones, il n'y a pas de raison valable de croire que l'établissement d'un droit à la représentation directe par un processus bien conçu, qui permettrait à ceux-ci de voter dans des circonscriptions spécifiques, ne pourrait résister à une contestation judiciaire tendant à prouver qu'il y a atteinte aux droits des autres Canadiens et Canadiennes. Dans le cadre de notre proposition, une telle contestation serait dénuée de fondement.

Qui plus est, cette représentation directe des peuples autochtones ne constituerait pas un précédent juridique susceptible de justifier l'octroi du même droit à des communautés ethnoculturelles. Seuls les peuples autochtones ont des antécédents historiques et constitutionnels qui leur permettent d'exiger une représentation directe. Seuls les peuples autochtones ont des motifs politiques valables pour justifier cette représentation. Seuls les peuples autochtones peuvent se présenter comme les Premières Nations établies en terre canadienne.

Les communautés ethnoculturelles, en revanche, ont immigré au Canada et, ce faisant, ont choisi librement notre système politique et électoral. La

reconnaissance de l'héritage multiculturel du Canada dans la Charte ne change pas ce fait. De plus, nos recherches et les positions défendues par les représentants et représentantes des communautés ethnoculturelles à nos audiences indiquent que ces communautés veulent accroître leur participation au système politique canadien en accédant davantage aux postes électifs et en faisant mieux reconnaître leurs intérêts communautaires dans la délimitation des circonscriptions électorales.

Les consultations approfondies ont dégagé un large consensus en faveur des propositions du Comité sur la réforme électorale autochtone. Nous admettons que certains leaders autochtones peuvent avoir un autre point de vue; cependant, l'unanimité n'ayant jamais régné dans la société canadienne, il n'y a pas lieu de s'attendre à une situation différente chez les peuples autochtones. Comme les sièges sont attribués à chaque province et que l'inscription sera facultative, il est tout à fait possible que certains chefs autochtones s'opposent à l'idée. Même si, au départ, seuls les Autochtones d'une ou de deux provinces se prévalent de la possibilité de créer des circonscriptions autochtones, cela constituerait une validation suffisante de l'idée. Les innovations sociales profondes sont longues à s'imposer, et celle-ci ne ferait pas exception.

Il faut reconnaître que les peuples autochtones prennent un risque important en acceptant une formule qui leur garantit un système de création de circonscriptions spécifiques plutôt qu'un nombre déterminé de sièges, et en acceptant que chaque électeur et électrice autochtone ait le choix de s'inscrire ou non sur un registre électoral autochtone. Il se pourrait que le nombre d'électeurs autochtones ne soit pas suffisant pour établir une circonscription spécifique au moment voulu, parce que certaines personnes auraient choisi de ne pas s'inscrire. Cet élément fondamental du libre choix signifie aussi que les peuples autochtones peuvent exercer leur choix différemment à différents moments. Le système que nous recommandons leur donne cette possibilité, mais ne garantit de circonscriptions autochtones dans aucune province.

Contrairement à ce que certains pensent, de telles circonscriptions n'enfermeraient pas les peuples autochtones dans des « ghettos », ni n'isoleraient leurs représentants et représentantes au Parlement. Ces circonscriptions et leurs députés et députées auraient un statut distinct, mais feraient pleinement partie de la structure électorale du Canada et du système de représentation à la Chambre des communes. L'électorat autochtone qui choisirait de s'inscrire dans des circonscriptions autochtones voterait pour des candidats et candidates qui ne traiteraient pas seulement des objectifs particuliers de leur communauté d'intérêts, mais qui discuteraient aussi des grandes questions de politique nationale dans une perspective autochtone. Ainsi, les peuples autochtones pourraient participer à la politique canadienne sans craindre d'être assimilés. Les députés autochtones participeraient à toutes les délibérations et décisions de la Chambre des communes.

Les autres députés et députées auraient à tenir compte des points de vue et intérêts des Autochtones tels qu'exprimés et défendus par les députés des circonscriptions autochtones, par les membres des communautés autochtones en dehors du Parlement, et par les électeurs et électrices autochtones qui auraient choisi de demeurer sur une liste électorale ordinaire. Ces intérêts ne sauraient être relégués aux élus et élues des circonscriptions autochtones, pas plus qu'on ne peut ignorer les communautés d'intérêts particulières que d'autres députés sont appelés à défendre. Le système parlementaire suppose au départ que l'examen des lois et des affaires d'intérêt national revienne au Parlement dans son ensemble.

Le fait que les élus et élues des circonscriptions autochtones représenteraient moins de 4 % de l'électorat canadien et seraient encore relativement peu nombreux ne change rien à cette réalité. Les élus des petites provinces admettent que les intérêts provinciaux particuliers de leurs commettants et commettantes doivent affronter la concurrence des intérêts des grandes provinces, dans un contexte où la règle de la majorité prévaut. Par ailleurs, il est vrai aussi que les intérêts des groupes minoritaires, quels qu'ils soient, sont mieux défendus quand ils sont représentés directement et explicitement. La Société métis de la Saskatchewan notait à ce propos dans son mémoire : « Comment les peuples autochtones pourraient-ils mieux ... contribuer à l'évolution du Canada qu'en participant directement aux travaux de la Chambre des communes [Saskatoon, 17 avril 1990] ? »

Quiconque laisserait entendre que les élus et élues des circonscriptions autochtones ne seraient pas tout à fait de vrais députés ne tiendrait pas compte du fait que, même s'ils représentent des circonscriptions établies selon des critères légèrement distincts, leurs électeurs et électrices ont le droit d'être représentés aux Communes au même titre que les autres. Les électeurs des circonscriptions présentant une communauté d'intérêts spécifique, comme ceux des régions agricoles ou de pêche, n'en sont pas moins intéressés et concernés par les tenants et aboutissants de toute question débattue sur la scène politique.

Il n'y a rien dans l'idée même des circonscriptions autochtones qui nie la primauté des partis dans notre système politique. Même si les citoyens et citoyennes autochtones ont les mêmes droits que les autres Canadiens et Canadiennes de former leurs propres partis ou de désigner des candidats et candidates indépendants, les partis nationaux auraient tout intérêt à pratiquer une politique d'intégration à l'égard de cet électorat et des personnes qui cherchent à le représenter. Le risque de fractionnement n'est pas plus grand à cet égard qu'il ne l'a été pour d'autres communautés d'intérêts, surtout que les communautés autochtones du Canada sont déjà bien dotées en fait d'organisations politiques non partisans. Les partis nationaux canadiens auraient sans doute des efforts à faire pour accueillir cette nouvelle clientèle, mais les partis désireux de gouverner ont toujours eu à relever de pareils défis. La diversité, non l'uniformité, est une caractéristique fondamentale de la politique canadienne, et les grands partis

nationaux ont toujours cherché, tant bien que mal, à la refléter dans leurs structures et dans leurs politiques.

Enfin, la création de circonscriptions autochtones ne devrait pas être vue comme une solution de rechange ou un substitut à d'autres objectifs politiques des Autochtones, par exemple l'autonomie gouvernementale. Quelle que soit la forme qu'elle puisse prendre en définitive, cette autonomie n'exclut pas la participation des Autochtones aux travaux de la Chambre des communes. Il n'existe pas de contradiction entre l'objectif d'obtenir l'autonomie gouvernementale et celui d'exercer une influence accrue au Parlement, l'institution politique centrale du pays. Au contraire, on peut prouver à l'évidence que les deux processus sont complémentaires et se renforcent mutuellement.

En outre, il faut noter que la plupart des discussions sur l'autonomie gouvernementale supposent l'existence d'un territoire ou d'une aire de compétence définie en termes territoriaux. Une telle approche exclut une grande partie de la population autochtone : la plupart des Indiens non inscrits, les Métis qui habitent en dehors des communautés où ils forment une majorité, et le quart environ des Indiens inscrits mais qui ne résident pas dans des réserves ou des localités établies sur des terres de la Couronne. Certains efforts ont été faits pour reconnaître les intérêts de ces populations autochtones dans la poursuite de l'objectif d'autonomie gouvernementale, mais l'établissement de circonscriptions autochtones assurerait davantage que leurs voix soient entendues au Parlement. Enfin, la création de circonscriptions autochtones n'entraînerait ni abrogation ni dérogation par rapport aux traités ou autres droits et libertés qui concernent les Autochtones. Et, de toute manière, une telle réforme exigerait un appui solide et explicite de la part des peuples autochtones.

La création de circonscriptions autochtones

Le modèle de circonscriptions autochtones que nous recommandons, à la différence du modèle néo-zélandais, ne garantit pas la création d'un nombre déterminé de circonscriptions, sur le plan national ou par province. C'est plutôt le processus de création de ces circonscriptions qui est garanti. Des circonscriptions seraient créées là où un nombre suffisant de personnes s'inscriraient en tant qu'électeurs ou électrices autochtones dans une province, en deçà de la variation de 15 % que nous recommandons pour la délimitation des circonscriptions électorales. L'établissement des circonscriptions autochtones dépendrait ainsi du nombre d'électeurs autochtones inscrits dans une province.

Nous reconnaissons que les Autochtones comprennent trois grandes souches – les Amérindiens, les Inuit et les Métis – et que celles-ci comprennent, à leur tour, une grande variété de peuples. Nous reconnaissons aussi qu'il ne sera pas possible de créer assez de circonscriptions dans les provinces pour rendre compte de toute cette diversité. Par ailleurs, les peuples autochtones étant reconnus par la Constitution comme un groupe distinct

de Canadiens et Canadiennes, des circonscriptions séparées refléteraient ce qu'ils ont en commun. Toutes les circonscriptions actuelles renferment une variété de communautés ayant des préoccupations et des intérêts différents. C'est l'un des objectifs fondamentaux de la démocratie de concilier autant que possible les différences communautaires dans chaque circonscription et de défendre les préoccupations et les intérêts des communautés minoritaires qui s'y trouvent. À cet égard, les circonscriptions autochtones ne seraient pas différentes des autres.

Ce système s'appliquerait seulement aux peuples autochtones à l'intérieur des provinces. Selon nos estimations de l'électorat autochtone dans les provinces, jusqu'à huit circonscriptions spécifiques pourraient être créées lors de la prochaine révision de la carte électorale : une au Québec, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, deux en Ontario, et une ou deux en Colombie-Britannique. Des circonscriptions autochtones ne seraient pas nécessaires dans les Territoires du Nord-Ouest, puisque les deux sièges qui y sont attribués comportent déjà des majorités autochtones. Par ailleurs, la population autochtone est trop peu nombreuse au Yukon pour y justifier la création d'une circonscription spécifique. Déjà, l'unique siège assigné au Yukon se fonde sur un effectif électoral bien inférieur au quotient national.

Au Québec, il ne serait pas possible de répondre au vœu des Inuit d'établir une circonscription distincte dans le nord de la province : la population autochtone totale de cette région n'est pas suffisante à cette fin. Dans le cas des trois provinces des Prairies, où les Amérindiens et les Métis souhaitent l'établissement de circonscriptions distinctes pour leurs communautés respectives, la population ne semble pas encore suffisante, non plus, pour justifier une telle mesure.

Le chiffre actuel et projeté des populations autochtones dans les provinces de l'Atlantique n'autoriserait la création d'une circonscription spécifique dans aucune de ces quatre provinces. De fait, le chiffre combiné des populations autochtones dans les quatre provinces ne justifierait un siège que si l'on adoptait le quotient provincial de l'Île-du-Prince-Édouard. La création d'une circonscription autochtone pour la région atlantique, qui chevaucherait les frontières provinciales, exigerait alors une modification de la Constitution, du même type que pour l'établissement de sièges dans les deux territoires fédéraux. La région de l'Atlantique étant déjà sur-représentée, nous appuyons la proposition de la Commission sur la réforme électorale autochtone selon laquelle les gouvernements *fédéral et provinciaux* concernés devraient rencontrer les leaders autochtones de la région pour élaborer une formule constitutionnelle permettant l'attribution d'un siège en vue de l'établissement d'une circonscription autochtone.

Ainsi donc, puisque les populations autochtones constituent des peuples distincts au Canada et souhaitent être représentées directement au Parlement par leurs propres élus et élues, que leurs intérêts en tant que communautés distinctes et Premières Nations ne peuvent être reconnus adéquatement au sein du système actuel de délimitation des circonscriptions électorales,

que des circonscriptions autochtones peuvent être créées tout en respectant l'égalité de vote de l'ensemble des Canadiens et Canadiennes et que les consultations avec les peuples autochtones démontrent un ferme appui envers cette formule, nous recommandons l'institution d'un processus qui permettrait la création de circonscriptions autochtones.

Recommandation 1.4.12

Nous recommandons :

- a) **que la *Loi électorale du Canada* permette la création de circonscriptions autochtones par une commission de délimitation des circonscriptions dans toute province où le nombre d'électeurs et électrices autochtones s'identifiant comme tels, et inscrits sur un registre électoral autochtone, justifie l'établissement d'une ou de plusieurs circonscriptions, selon le quotient électoral de la province;**
- b) **que, s'il faut plus d'une circonscription autochtone dans une province, les diverses communautés d'intérêts autochtones de cette province servent de critère fondamental à la délimitation de ces circonscriptions, soit à l'échelle d'une région ou de toute la province, à condition que le quotient provincial soit respecté; et**
- c) **que les noms des circonscriptions autochtones soient en langue autochtone, qu'ils reflètent les liens historiques des communautés avec le territoire ou avec un nom ou un événement autochtone historique, et qu'ils soient choisis en consultant les communautés autochtones concernées.**

Notre recommandation que les circonscriptions ne s'éloignent pas de plus de 15 % du quotient électoral d'une province devrait s'appliquer aux circonscriptions autochtones, et déterminer le nombre minimum d'électeurs et électrices nécessaire à la création d'une telle circonscription. L'égalité électorale pour les peuples autochtones exige la création de circonscriptions distinctes; à cet égard, la différence de traitement sert à garantir l'égalité. Mais l'égalité du vote des non-Autochtones ne devrait pas être compromise pour assurer l'égalité des Autochtones. En acceptant une variation supérieure à 15 % pour la création des circonscriptions autochtones, on diminuerait l'efficacité du vote des communautés non autochtones, particulièrement des communautés ethnoculturelles des zones urbaines, puisque l'on obligerait les circonscriptions générales à englober un plus grand nombre d'électeurs. Selon notre proposition, des circonscriptions autochtones seraient établies dans tous les cas où le nombre d'électeurs autochtones inscrits au registre atteindrait un seuil égal au quotient électoral moins 15 %; les communautés d'intérêts non autochtones, pour leur part, ne peuvent avoir l'assurance que les commissions de délimitation se baseront sur le même seuil pour rehausser l'efficacité de leur vote. Pour chaque circonscription

dont l'électorat est à environ 15 % sous le quotient électoral, une autre présente une population électorale dépassant ce quotient d'environ 15 %.

Il faut reconnaître que dans une ou plusieurs provinces, des circonscriptions autochtones pourraient excéder le quotient électoral provincial par plus de 15 %. Cela pourrait se produire parce que toute circonscription autochtone serait créée à même le nombre de sièges assigné à une province, sur la base du nombre d'inscriptions autochtones par rapport au quotient électoral de la province. On établit le quotient électoral d'une province en divisant le nombre total d'électeurs et électrices inscrits dans une province à la dernière élection générale, y compris les électeurs autochtones, par le nombre de sièges assignés à cette province.

Si, par exemple, le nombre total d'électeurs et électrices inscrits dans une province était de 700 000 et que la province s'était vu attribuer 10 sièges, le quotient électoral serait de 70 000. L'écart permis de 15 % fixerait le nombre minimal d'électeurs à 59 000, et le maximum à 80 500. Si le nombre des inscriptions autochtones au moment où des circonscriptions autochtones pourraient être établies était inférieur à 59 500, aucune circonscription autochtone ne serait créée. Si ce chiffre se situait entre 59 500 et 80 500, on créerait une circonscription autochtone, car celle-ci serait à l'intérieur de la marge d'écart permise dans toute circonscription. Si le nombre des électeurs et électrices autochtones dépassait les 80 500 mais sans atteindre les 119 000 – le nombre requis pour créer une autre circonscription – l'électorat de cette seule circonscription présenterait un écart supérieur à 15 %. Dans ce cas, il n'y aurait d'autre choix que de permettre à cette circonscription d'excéder l'écart maximal. Ce n'est pas une situation idéale, mais elle est inévitable quand on crée des circonscriptions autrement qu'en divisant l'électorat total d'une province par le nombre de ses sièges. Il s'agit de l'aboutissement logique du processus, peu importe l'ampleur de l'écart permis par rapport au quotient électoral.

Des simulations destinées à mesurer l'incidence d'écarts de 15 % et de 25 % ont été effectuées à partir de projections démographiques pour 1991, 2001 et 2011. La principale conclusion qui se dégage de ces simulations est que le facteur déterminant du processus sera le nombre de personnes qui s'inscriront sur les registres des électeurs et électrices autochtones. Selon la plupart des scénarios, l'électorat autochtone est très proche du minimum requis pour créer une ou plusieurs circonscriptions dans les provinces où cela est envisageable.

Vu l'importance de la représentation directe des peuples autochtones et du renforcement de leur participation au système démocratique, cette éventualité n'enlève rien au fait que la représentation des Autochtones s'en trouverait accrue par rapport au régime actuel. L'électorat autochtone pourrait se trouver sous-représenté dans une circonscription qui dépasserait la marge d'écart mais, en contrepartie, des circonscriptions autochtones seraient créées dès que l'électorat autochtone atteindrait le seuil *minimal*. Cela ne donnerait pas aux Autochtones des droits spéciaux, mais il faut reconnaître

que les circonscriptions générales ne se situent pas de façon régulière près du seuil minimal. En outre, les peuples autochtones, en général, sont avantagés par le fait que les deux sièges des Territoires du Nord-Ouest, où ils forment des majorités, sont surreprésentés par rapport aux quotients électoraux de toutes les provinces, y compris l'Île-du-Prince-Édouard. Il est vrai aussi que les Canadiens et Canadiennes acceptent que les quotients varient considérablement d'une province à l'autre, avec des écarts allant jusqu'à 87 000 en plus (en Ontario) et à 30 000 en moins (à l'Île-du-Prince-Édouard). Enfin, le système que nous proposons pour la création de circonscriptions autochtones, combiné à notre recommandation d'autoriser des redécoupages plus fréquents qu'à tous les dix ans, rend tout le processus plus sensible aux changements de population électorale, notamment parmi les Autochtones.

Recommandation 1.4.13

Nous recommandons que le nombre de circonscriptions autochtones dans une province soit égal au résultat de la division du nombre d'électeurs et électrices inscrits sur le registre électoral autochtone par un nombre égal à 85 % du quotient électoral de la province.

Enfin, étant donné la formule que nous recommandons pour l'attribution de sièges aux provinces à la suite du recensement de 1991, nous considérons nécessaire de garantir par une disposition de transition qu'une province ne perdrait pas de sièges par le fait de la création d'une ou de plusieurs circonscriptions autochtones sur son territoire. Les projections démographiques indiquent que cette disposition pourrait être nécessaire seulement à deux provinces : le Manitoba et la Saskatchewan. Cet ajustement mineur ne constituerait pas un accroc au principe de la représentation proportionnée des provinces à la Chambre des communes. De plus, il se justifie sur le plan constitutionnel dans la mesure où il permet l'application de cette formule de circonscriptions autochtones avec un minimum de retombées négatives sur la représentation provinciale aux Communes.

Recommandation 1.4.14

Nous recommandons que l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoie que lorsque la redistribution des sièges de la Chambre des communes fait perdre un siège à une province et qu'une circonscription autochtone est créée à l'intérieur de ses limites, un siège supplémentaire soit attribué à la province aussi longtemps que celle-ci compte une ou plusieurs circonscriptions autochtones.

La création de circonscriptions autochtones ne devrait rien changer aux autres droits et revendications autochtones. Ces circonscriptions répondent aux vœux des Autochtones qui souhaitent être représentés directement à

la Chambre des communes. Une telle représentation ne saurait se substituer à l'autonomie gouvernementale ou à d'autres libertés.

Recommandation 1.4.15

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* affirme que la création de circonscriptions autochtones n'a pas pour effet d'abroger ou d'infirmier tout traité ou autres droits et libertés déjà acquis aux peuples autochtones.

Il sera nécessaire d'établir un registre des électeurs et électrices autochtones dans les provinces où l'on voudra créer des circonscriptions autochtones. Ceux et celles qui voudront voter dans ces circonscriptions devront être inscrits sur un tel registre. Pour figurer au registre autochtone, un électeur devra s'identifier lui-même comme autochtone et, en cas d'opposition seulement, pourrait être tenu de fournir des preuves d'ascendance autochtone ou d'acceptation par la communauté. Le fardeau de la preuve incomberait cependant aux personnes s'opposant à l'inscription.

Recommandation 1.4.16

Nous recommandons :

- a) que les électeurs et électrices autochtones aient le droit de s'inscrire sur le registre des électeurs et électrices autochtones de leur province; et**
- b) que l'électeur ou l'électrice autochtone soit défini comme toute personne ayant qualité d'électeur et s'identifiant elle-même comme autochtone; en cas d'opposition, la personne visée pourrait être tenue de fournir des preuves d'ascendance autochtone ou d'acceptation par la communauté, mais le fardeau de la preuve incomberait à la partie opposante.**

Les mécanismes nécessaires à l'inscription de l'électorat autochtone sont décrits en détail au chapitre 5 du volume 2. Il faut cependant souligner ici que les peuples autochtones ne seraient pas obligés d'établir les listes ou registres mentionnés ci-dessus, soit pour déterminer si des circonscriptions seraient créées dans une province, soit pour assurer la conduite des élections. Comme dans le cas des listes électorales habituelles, la responsabilité en incomberait à l'appareil fédéral placé sous l'autorité générale de la Commission électorale du Canada.

Pour l'établissement initial d'un registre des électeurs et électrices autochtones, et chaque fois qu'il s'agirait de déterminer s'il y a lieu de créer une circonscription autochtone, le directeur général ou la directrice générale des élections, assisté d'un bureau électoral provincial dont la direction et le personnel seraient autochtones, entreprendrait une campagne concertée d'inscription en faisant pleinement usage des médias et organisations

autochtones. Cette concertation est nécessaire, non seulement pour vaincre les obstacles traditionnels au recensement et à d'autres formes d'inscription au sein de l'électorat autochtone, mais aussi pour compenser les grands risques que les électeurs autochtones auront pris en acceptant ce processus. Ceux-ci devront en effet avoir l'assurance que le système d'inscription sera aussi exact et exhaustif que possible.

Recommandation 1.4.17

Nous recommandons :

- a) que l'établissement d'un registre des électeurs et électrices autochtones dans chaque province, pour déterminer si le nombre de ces électeurs et électrices justifie la création d'au moins une circonscription autochtone, se déroule sous l'autorité générale de la Commission électorale du Canada;**
- b) que le processus soit administré par des personnes qui sont elles-mêmes admissibles à figurer sur un tel registre; et**
- c) que la Commission électorale soit tenue de recourir à la collaboration des médias et des organisations autochtones pour ses campagnes d'inscription auprès des électeurs et électrices autochtones.**

À la suite du recensement de 1991 et de la nouvelle répartition des sièges qui s'ensuivra entre les provinces, le directeur général ou la directrice générale des élections sera en mesure d'indiquer le nombre de circonscriptions autochtones qui pourraient être établies dans chacune des six provinces concernées. Comme les prochaines élections fédérales auront lieu en 1992 ou en 1993, la redistribution des sièges n'interviendra pas avant ce scrutin, puisque la Loi exige une période d'un an entre un redécoupage consécutif à une redistribution et l'utilisation du nouveau tracé lors d'une élection générale. La première occasion d'établir des circonscriptions autochtones ne se présentera donc qu'après la prochaine élection générale. Cependant, par suite de notre recommandation sur la révision des limites des circonscriptions, la possibilité de créer des circonscriptions autochtones pourrait se présenter plus souvent qu'à tous les dix ans.

Enfin, comme nous l'expliquons au chapitre 5 du volume 2, l'établissement d'une liste électorale pour chaque élection, le scrutin lui-même et toute la logistique humaine et matérielle de l'administration électorale seraient les mêmes pour les circonscriptions autochtones que pour les autres. À cause de l'étendue des territoires concernés et de la dispersion de la population autochtone, ces circonscriptions seront comprises dans la nouvelle catégorie des « circonscriptions comportant des localités isolées » que nous recommandons de créer pour toutes les autres circonscriptions présentant de telles caractéristiques. Des différences apparaissent sur quelques points seulement, que nous précisons au chapitre 5 du volume 2.

NOTES

1. La commission des Territoires du Nord-Ouest était soumise à d'autres critères. Aux termes de la Loi, « le partage des Territoires en circonscriptions électorales tient notamment compte (i) des facilités de transport et de communication dans chacune d'elles, (ii) de leurs superficies et configurations relatives, (iii) de leurs collectivités respectives et de la diversité des intérêts des habitants des différentes régions des Territoires » (*Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, par. 15[3]).
2. Estimations de la population autochtone

	Population	
	1986	1991
Population autochtone*	851 517	933 395
Population canadienne	25 353 000	26 807 500
Pourcentage de la population autochtone par rapport à la population canadienne	3,36	3,48

*La définition de la population autochtone utilisée pour ce tableau correspond à celle utilisée par des organismes comme Statistique Canada. Elle englobe : les Indiens inscrits, les Inuit et les Métis, ainsi que les Indiens non inscrits et les Canadiens d'origine ethnique multiple se déclarant Amérindiens, Inuit ou Métis (Canada, Statistique Canada 1989). Les chiffres concernant ces catégories, fondés sur le recensement de 1986 et sur des projections pour 1991, ont été fournis par le Secrétariat d'État à partir du recensement de 1986. Comme les recenseurs et recenseuses n'ont pas été autorisés à recenser certaines réserves en 1986, les estimations de ce tableau englobent les données du recensement pour toutes les catégories sauf celle des Indiens inscrits (c'est-à-dire les Inuit, les Métis et les Autochtones d'origine ethnique multiple), auxquelles a été ajouté le nombre d'Indiens inscrits fourni par le ministère des Affaires indiennes et du Nord, à la fois pour 1986 et pour 1991 (Loh 1990). Les chiffres de la population canadienne proviennent de Statistique Canada (1990a, 1990c).

3. Ces estimations ne sont pas seulement fondées sur la sous-estimation de la population autochtone par circonscription lors du recensement de 1986 (pour le Canada, 373 265 Autochtones d'origine ethnique unique; le total, comprenant les Autochtones d'origine multiple et les Autochtones des réserves non recensés, est de 851 517), mais elles comprennent la répartition entre les circonscriptions du nombre supplémentaire établi en fonction du nombre estimatif total d'Autochtones de 1986. La répartition du total estimatif supplémentaire d'Autochtones a été faite selon un principe de probabilité en attribuant une plus petite proportion du total aux circonscriptions englobant déjà un grand nombre d'Autochtones, pour atteindre les chiffres estimatifs totaux des provinces pour les circonscriptions (Canada, Statistique Canada 1988; estimations de probabilité fondées sur les données de Loh 1990; estimations de la population autochtone par province fournies par le Secrétariat d'État).

4. Selon les données de 1986, les moins de 17 ans représentent 42,9 % de la population autochtone et 25,9 % de l'ensemble de la population canadienne. Autrement dit, la proportion des moins de 17 ans est supérieure des deux tiers chez les Autochtones à la proportion des moins de 17 ans dans l'ensemble de la population canadienne (Canada, Statistique Canada 1988; Loh 1990; données du recensement de 1986 fournies par le Secrétariat d'État).

ANNEXES

Annexe A

Répartition des sièges, Canada, Australie et États-Unis
(chambre basse)

Canada

Province ou territoire	Nombre de circonscriptions 1987	Population 1981	Quotient	Écart par rapport au quotient national (%)
Ontario	99	8 625 107	87 122	0,13
Québec	75	6 438 403	85 845	-1,33
Nouvelle-Écosse	11	847 442	77 040	-11,45
Nouveau-Brunswick	10	696 403	69 640	-19,96
Manitoba	14	1 026 241	73 303	-15,75
Colombie-Britannique	32	2 744 467	85 765	-1,43
Île-du-Prince-Édouard	4	122 506	30 627	-64,80
Saskatchewan	14	968 313	69 165	-20,50
Alberta	26	2 237 724	86 066	-1,08
Terre-Neuve	7	567 681	81 097	-6,79
Territoires du Nord-Ouest	2	45 741		
Yukon	1	23 153		
Total	295	24 343 181		
(sans les territoires)	292	24 274 287	87 005	
Écart moyen par rapport au quotient national (%)				14,32

Source : D'après Canada, Élections Canada 1986, 17.

Note : Le quotient national est établi en divisant le total de la population, territoires exclus, par 279 sièges.

Annexe A (suite)**Australie**

État	Nombre de circonscriptions 1988	Population 1988	Quotient	Écart par rapport au quotient national (%)
Nouvelles-Galles du Sud	51	5 660 475	110 990	0,08
Victoria	38	4 233 557	111 409	0,46
Queensland	24	2 706 170	112 757	1,68
Australie-Occidentale	14	1 519 918	108 566	-2,10
Australie-Méridionale	13	1 401 221	107 786	-2,81
Tasmanie	5	447 842	89 568	-19,23
Total (sans les territoires)	145	15 969 183	110 897	
Écart moyen par rapport au quotient national (%)				4,39

Source : D'après Australie, Australian Electoral Commission 1989.

Note : Le quotient national est établi en divisant le total de la population, territoires exclus, par 144 sièges (l'État de Tasmanie a un siège supplémentaire, protégé par la Constitution).

Annexe A (suite)

États-Unis

État	Nombre de circonscriptions 1981	Population 1980	Quotient	Écart par rapport au quotient national (%)
Alabama	7	3 893 888	556 270	7,11
Alaska	1	401 851	401 851	-22,62
Arizona	5	2 718 215	543 643	4,68
Arkansas	4	2 286 435	571 609	10,07
Californie	45	23 667 902	525 953	1,28
Colorado	6	2 889 964	481 661	-7,25
Connecticut	6	3 107 576	517 929	-0,27
Delaware	1	594 338	594 338	14,44
Floride	19	9 746 324	512 964	-1,23
Georgie	10	5 463 105	546 311	5,20
Hawaï	2	964 691	482 346	-7,12
Idaho	2	943 935	471 968	-9,12
Illinois	22	11 426 518	519 387	0,01
Indiana	10	5 490 224	549 022	5,72
Iowa	6	2 913 808	485 635	-6,49
Kansas	5	2 363 679	472 736	-8,97
Kentucky	7	3 660 777	522 968	0,70
Louisiane	8	4 205 900	525 738	1,23
Maine	2	1 124 660	562 330	8,28
Maryland	8	4 216 975	527 122	1,50
Massachusetts	11	5 737 037	521 549	0,43
Michigan	18	9 262 078	514 560	-0,92
Minnesota	8	4 075 970	509 496	-1,89
Mississippi	5	2 520 638	504 128	-2,93
Missouri	9	4 916 686	546 298	5,19
Montana	2	786 690	393 345	-24,26
Nebraska	3	1 569 825	523 275	0,76
Nevada	2	800 493	400 247	-22,93
New Hampshire	2	920 610	460 305	-11,37
New Jersey	14	7 364 823	526 059	1,30
Nouveau-Mexique	3	1 302 894	434 298	-16,37
New York	34	17 558 072	516 414	-0,56

Annexe A (fin)

États-Unis

État	Nombre de circonscriptions 1981	Population 1980	Quotient	Écart par rapport au quotient national (%)
Caroline du Nord	11	5 881 766	534 706	2,96
Dakota du Nord	1	652 717	652 717	25,68
Ohio	21	10 797 630	514 173	-0,99
Oklahoma	6	3 025 290	504 215	-2,91
Oregon	5	2 633 105	526 621	1,40
Pennsylvanie	23	11 863 895	515 822	-0,68
Rhode Island	2	947 154	473 577	-8,81
Caroline du Sud	6	3 121 820	520 303	0,19
Dakota du Sud	1	690 768	690 768	33,01
Tennessee	9	4 591 120	510 124	-1,77
Texas	27	14 229 191	527 007	1,48
Utah	3	1 461 037	487 012	-6,22
Vermont	1	511 456	511 456	-1,52
Virginie	10	5 346 818	534 682	2,96
Washington	8	4 132 156	516 520	-0,54
Virginie-Occidentale	4	1 949 644	487 411	-6,15
Wisconsin	9	4 705 767	522 863	0,68
Wyoming	1	469 557	469 557	-9,58
Total	435	225 907 472	519 328	
Écart moyen par rapport au quotient national (%)				6,39

Source : D'après États-Unis, Department of Commerce 1983.

Note : Le quotient national est établi en divisant le total de la population par 435 sièges.

Annexe B

Circonstances exceptionnelles invoquées dans le découpage
des circonscriptions au Canada, 1986-1987

Circonscription (province)	Population 1981	Écart par rapport au quotient (%)	Écart moyen pour la province (%)	Écart moyen sans les exceptions (%)	Superficie en km ²	Nombre de circonscriptions + grandes ou + petites dans la même province
Timiskaming (Ontario)	60 523	-30,5	7,4	7,2	32 466	5 plus grandes
Bonaventure- Îles-de-la-Madeleine (Québec)	52 046	-39,4	10,1	9,4	8 155	12 plus grandes
Gaspé (Québec)	62 986	-26,6	10,1	9,4	12 268	9 plus grandes
Labrador (Terre-Neuve)	31 318	-61,4	17,5	6,5	310 155	la plus grande
St. John's East (Terre-Neuve)	104 416	28,8	17,5	6,5	1 148	la plus petite

Source: Canada 1987; Canada, Élections Canada 1988.

Annexe C

Les 10 circonscriptions remaniées les plus grandes dans les provinces canadiennes

(redécoupage de 1986-1987)

Circonscription (province)	Superficie en km ²	Population 1981	Écart par rapport au quotient provincial (%)
Abitibi (Québec)	554 837	86 312	0,5
Churchill (Manitoba)	480 460	65 254	-10,9
Manicouagan (Québec)	465 680	69 488	-19,1
Cochrane-Supérieur (Ontario)	351 240	65 927	-24,3
Prince Albert-Churchill River (Saskatchewan)	312 980	69 352	0,3
Labrador (Terre-Neuve)	310 155	31 318	-61,4
Kenora-Rainy River (Ontario)	307 560	74 612	-14,4
Skeena (Colombie-Britannique)	242 846	77 697	-9,4
Prince George-Peace River (Colombie-Britannique)	215 213	85 626	-0,1
Athabaska (Alberta)	196 260	72 501	-15,8

Source : Canada 1987; Élections Canada 1988.

Note : À titre de comparaison, les circonscriptions des territoires ont les superficies suivantes : Nunatsiak (TNO) 3 433 165 km², Western Arctic (TNO) 1 138 844 km² et le Yukon 455 400 km².

Les 10 circonscriptions les plus grandes en Australie

(redécoupage de 1984)

Circonscription (État)	Superficie en km ²	Électoral 1984	Écart par rapport au quotient pour l'État (%)
Kalgoorlie (Australie-Occidentale)	2 308 320	63 299	-0,2
Grey (Australie-Méridionale)	848 561	68 241	0,7
Kennedy (Queensland)	772 000	65 747	5,0
Maranoa (Queensland)	625 200	65 909	5,3
Riverina-Darling (NGS)*	280 071	66 779	1,4
O'Connor (Australie-Occidentale)	168 001	67 236	6,0
Leichhardt (Queensland)	141 300	61 614	-1,6
Parkes (NGS)*	124 514	66 749	1,3
Gwydir (NGS)*	105 764	67 172	2,0
Farrer (NGS)*	67 809	66 772	1,4

Source : Australie 1984.

Notes : À titre de comparaison, la superficie du Territoire du Nord est de 1 347 525 km².

*NGS : Nouvelles-Galles du Sud.

Annexe C (fin)

Les 10 circonscriptions remaniées les plus grandes aux États-Unis
 (redécoupage suivant le recensement de 1980)

État	Superficie en km ²	Population 1980	Écart par rapport au quotient pour l'État (%)
Nevada (District 1)	274 176	399 857	-0,1
Montana (District 2)	231 928	376 619	-4,3
Oregon (District 2)	182 614	526 968	-0,0
Nebraska (District 3)	154 975	523 827	0,1
Nouveau-Mexique (District 3)	146 174	432 492	-0,4
Montana (District 1)	144 627	410 071	4,3
Nouveau-Mexique (District 2)	142 549	436 261	0,5
Arizona (District 3)	141 739	544 870	0,2
Colorado (District 3)	137 165	481 854	0,0
Kansas (District 1)	127 942	472 139	-0,1

Source : États-Unis, Department of Commerce 1983.

Note : À titre de comparaison, les plus grands États uninominaux ont les superficies suivantes : Alaska 1 478 457 km², Wyoming 251 202 km², Dakota du Sud 196 715 km² et Dakota du Nord 179 486 km².

Annexe D

Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes : formule ayant l'Alberta comme base avec 26 sièges, 1991, 2001 et 2011

Province ou territoire	Pourcentage de la population ^a			Nombre de sièges selon la population			Rajustement ^b			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges ^c		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	5	5	—	1	1	6	6	6	2,1	2,1	2,1
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,4	1,4	1,4
Nouvelle-Écosse	3,4	3,2	3,1	9	8	8	1	2	2	10	10	10	3,4	3,5	3,5
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	7	6	2	3	4	10	10	10	3,4	3,5	3,5
Québec	25,4	24,8	24,4	71	65	61	3	8	11	74	73	72	25,4	25,5	25,5
Ontario	36,8	37,2	37,5	102	97	94	—	4	6	102	101	100	35,1	35,3	35,5
Manitoba	4,1	3,9	3,9	11	10	10	2	2	1	13	12	11	4,5	4,2	3,9
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	10	9	9	3	3	2	13	12	11	4,5	4,2	3,9
Alberta	9,4	10,0	10,4	26	26	26	—	—	—	26	26	26	8,9	9,1	9,2
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	33	32	32	—	—	—	33	32	32	11,3	11,2	11,3
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				277	260	252	14	26	30	294	289	285			

Source : Canada, Statistique Canada 1990c.

^aPourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

^bSièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

^cPourcentage des sièges des dix provinces; n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Annexe D (suite)

Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes : formule ayant la Colombie-Britannique comme base avec 33 sièges, 1991, 2001 et 2011

Province ou territoire	Pourcentage de la population ^a			Nombre de sièges selon la population			Rajustement ^b			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges ^c		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	5	5	—	1	1	6	6	6	2,1	2,1	2,1
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,4	1,4	1,4
Nouvelle-Écosse	3,4	3,2	3,1	9	9	8	1	1	2	10	10	10	3,4	3,5	3,5
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	7	6	2	3	4	10	10	10	3,4	3,5	3,5
Québec	25,4	24,8	24,4	70	66	64	4	7	8	74	73	72	25,4	25,3	25,4
Ontario	36,8	37,2	37,5	102	99	98	—	2	2	102	101	100	35,1	35,1	35,2
Manitoba	4,1	3,9	3,9	11	10	10	2	2	1	13	12	11	4,5	4,2	3,9
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	10	10	10	3	2	2	13	12	11	4,5	4,2	3,9
Alberta	9,4	10,0	10,4	26	27	27	—	—	—	26	27	27	8,9	9,4	9,5
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	33	33	33	—	—	—	33	33	33	11,3	11,5	11,6
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				276	267	261	15	21	23	294	291	287			

Source : Canada, Statistique Canada 1990c.

^aPourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

^bSièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

^cPourcentage des sièges des dix provinces; n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Annexe D (suite)

Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes : formule ayant l'Ontario comme base avec 103 sièges, 1991, 2001 et 2011

Province ou territoire	Pourcentage de la population ^a			Nombre de sièges selon la population			Rajustement ^b			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges ^c		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	5	5	—	1	1	6	6	6	2,1	2,1	2,1
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,4	1,4	1,4
Nouvelle-Écosse	3,4	3,2	3,1	9	9	8	1	1	2	10	10	10	3,4	3,4	3,4
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	7	6	2	3	4	10	10	10	3,4	3,4	3,4
Québec	25,4	24,8	24,4	71	69	67	3	4	5	74	73	72	25,3	25,0	24,7
Ontario	36,8	37,2	37,5	103	103	103	—	—	—	103	103	103	35,3	35,3	35,4
Manitoba	4,1	3,9	3,9	11	11	11	2	1	—	13	12	11	4,5	4,1	3,8
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	10	10	10	3	2	1	13	12	11	4,5	4,1	3,8
Alberta	9,4	10,0	10,4	26	28	29	—	—	—	26	28	29	8,9	9,6	10,0
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	33	34	35	—	—	—	33	34	35	11,3	11,6	12,0
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				278	277	275	14	15	16	295	295	294			

Source : Canada, Statistique Canada 1990c.

^aPourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

^bSièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

^cPourcentage des sièges des dix provinces; n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Annexe D (fin)

Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes : formule ayant le Québec comme base avec 71 sièges, 1991, 2001 et 2011

Province ou territoire	Pourcentage de la population ^a			Nombre de sièges selon la population			Rajustement ^b			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges ^c		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	6	5	—	—	1	6	6	6	2,1	2,0	2,0
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,4	1,3	1,3
Nouvelle-Écosse	3,4	3,2	3,1	9	9	9	1	1	1	10	10	10	3,4	3,3	3,3
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	7	7	2	3	3	10	10	10	3,4	3,3	3,3
Québec	25,4	24,8	24,4	71	71	71	3	2	1	74	73	72	25,3	24,4	24,0
Ontario	36,8	37,2	37,5	103	107	109	—	—	—	103	107	109	35,3	35,8	36,3
Manitoba	4,1	3,9	3,9	11	11	11	2	1	—	13	12	11	4,5	4,0	3,7
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	10	10	10	3	2	1	13	12	11	4,5	4,0	3,7
Alberta	9,4	10,0	10,4	26	29	30	—	—	—	26	29	30	8,9	9,7	10,0
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	33	36	37	—	—	—	33	36	37	11,3	12,0	12,3
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				278	287	290	14	12	10	295	302	303			

Source : Canada, Statistique Canada 1990c.

^aPourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

^bSièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

^cPourcentage des sièges des dix provinces; n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Annexe E

Résultats de la redistribution selon diverses formules : prospective, 1991, 2001 et 2011

Province (méthode)	Nombre de sièges selon la population			Rajustement			Nombre total de sièges		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve (actuelle)	6	5	5	1	2	2	7	7	7
(Qc 75)	6	6	6	—	—	—	6	6	6
(Qc 71)	6	6	5	—	—	1	6	6	6
(Ont. 103)	6	5	5	—	1	1	6	6	6
(Ont. 105)	6	6	5	—	—	1	6	6	6
(Alb. 26)	6	5	5	—	1	1	6	6	6
(C.-B. 33)	6	5	5	—	1	1	6	6	6
Île-du-Prince-Édouard (actuelle)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(Qc 75)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(Qc 71)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(Ont. 103)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(Ont. 105)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(Alb. 26)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(C.-B. 33)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
Nouvelle-Écosse (actuelle)	9	9	9	2	2	2	11	11	11
(Qc 75)	10	10	9	—	—	1	10	10	10
(Qc 71)	9	9	9	1	1	1	10	10	10
(Ont. 103)	9	9	8	1	1	2	10	10	10
(Ont. 105)	10	9	9	—	1	1	10	10	10
(Alb. 26)	9	8	8	1	2	2	10	10	10
(C.-B. 33)	9	9	8	1	1	2	10	10	10
Nouveau-Brunswick (actuelle)	8	7	7	2	3	3	10	10	10
(Qc 75)	8	8	7	2	2	3	10	10	10
(Qc 71)	8	7	7	2	3	3	10	10	10
(Ont. 103)	8	7	6	2	3	4	10	10	10
(Ont. 105)	8	7	7	2	3	3	10	10	10
(Alb. 26)	8	7	6	2	3	4	10	10	10
(C.-B. 33)	8	7	6	2	3	4	10	10	10
Québec (actuelle)	71	69	68	4	6	7	75	75	75
(Qc 75)	75	75	75	—	—	—	75	75	75
(Qc 71)	71	71	71	3	2	1	74	73	72
(Ont. 103)	71	69	67	3	4	5	74	73	72
(Ont. 105)	73	70	68	1	3	4	74	73	72
(Alb. 26)	71	65	61	3	8	11	74	73	72
(C.-B. 33)	70	66	64	4	7	8	74	73	72
Ontario (actuelle)	103	104	105	—	—	—	103	104	105
(Qc 75)	109	113	115	—	—	—	109	113	115
(Qc 71)	103	107	109	—	—	—	103	107	109
(Ont. 103)	103	103	103	—	—	—	103	103	103
(Ont. 105)	105	105	105	—	—	—	105	105	105
(Alb. 26)	102	97	94	—	4	6	102	101	100
(C.-B. 33)	102	99	98	—	2	2	102	101	100

Annexe E (fin)

Résultats de la redistribution selon diverses formules : prospective, 1991, 2001 et 2011

Province (méthode)	Nombre de sièges selon la population			Rajustement			Nombre total de sièges		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Manitoba (actuelle)	11	11	11	3	3	3	14	14	14
(Qc 75)	12	12	12	1	—	—	13	12	12
(Qc 71)	11	11	11	2	1	—	13	12	11
(Ont. 103)	11	11	11	2	1	—	13	12	11
(Ont. 105)	12	11	11	1	1	—	13	12	11
(Alb. 26)	11	10	10	2	2	1	13	12	11
(C.-B. 33)	11	10	10	2	2	1	13	12	11
Saskatchewan (actuelle)	10	10	10	4	4	4	14	14	14
(Qc 75)	11	11	11	2	1	—	13	12	11
(Qc 71)	10	10	10	3	2	1	13	12	11
(Ont. 103)	10	10	10	3	2	1	13	12	11
(Ont. 105)	11	10	10	2	2	1	13	12	11
(Alb. 26)	10	9	9	3	3	2	13	12	11
(C.-B. 33)	10	10	9	3	2	2	13	12	11
Alberta (actuelle)	26	28	29	—	—	—	26	28	29
(Qc 75)	28	30	32	—	—	—	28	30	32
(Qc 71)	26	29	30	—	—	—	26	29	30
(Ont. 103)	26	28	29	—	—	—	26	28	29
(Ont. 105)	27	28	29	—	—	—	27	28	29
(Alb. 26)	26	26	26	—	—	—	26	26	26
(C.-B. 33)	26	27	27	—	—	—	26	27	27
Colombie-Britannique (actuelle)	33	35	35	—	—	—	33	35	35
(Qc 75)	35	38	39	—	—	—	35	38	39
(Qc 71)	33	36	37	—	—	—	33	36	37
(Ont. 103)	33	34	35	—	—	—	33	34	35
(Ont. 105)	34	35	35	—	—	—	34	35	35
(Alb. 26)	33	32	32	—	—	—	33	32	32
(C.-B. 33)	33	33	33	—	—	—	33	33	33
Territoires (toutes les méthodes)							3	3	3
Total									
(actuelle)	278	279	280	19	23	24	300	305	307
(Qc 75)	295	304	307	8	6	7	306	313	317
(Qc 71)	278	287	290	14	12	10	295	302	303
(Ont. 103)	278	277	275	14	15	16	295	295	294
(Ont. 105)	287	282	280	9	13	13	299	298	296
(Alb. 26)	277	260	252	14	26	30	294	289	285
(C.B. 33)	276	267	261	15	21	23	294	291	287

Source : Commission royale, Direction de la recherche.