



www.elections.ca

Perspectives ÉLECTORALES

UN MAGAZINE PUBLIÉ PAR ÉLECTIONS CANADA AFIN DE PROMOUVOIR L'EXCELLENCE ET LE LEADERSHIP EN MATIÈRE ÉLECTORALE

Le redécoupage des circonscriptions électorales fédérales



**Communauté d'intérêts
et limites électorales**

**L'honorable Lincoln M. Alexander :
premier Canadien de race noire
élu à la Chambre des communes**

Table des matières

VOL. 4 • N° 2 • OCTOBRE 2002

- 1** **Message du directeur général des élections**
- 2** **Le redécoupage des circonscriptions électorales fédérales**
- 2** **Représentation fédérale 2004 : le redécoupage à la suite du recensement de 2001**
Carmen Moreau-Vena
Un tour d'horizon du processus en cours de révision des limites des circonscriptions électorales
- 8** **Introduction à la notion de « communauté d'intérêts »**
- 9** **La communauté d'intérêts et le redécoupage des circonscriptions électorales**
John C. Courtney
Examen d'un facteur important dont doivent tenir compte les 10 commissions indépendantes de révision des limites des circonscriptions électorales, bien que la loi ne le définisse que vaguement
- 14** **La communauté d'intérêts et la représentation des minorités : le dilemme auquel sont confrontées les commissions de délimitation des circonscriptions électorales**
Jennifer Smith
La représentation des minorités peut-elle faire concurrence aux autres critères lors du redécoupage de la carte électorale?
- 20** **Communauté d'intérêts et quotient électoral**
Réjean Pelletier
La révision de la carte électorale fédérale au Québec
- 25** **L'honorable Lincoln M. Alexander : premier Canadien de race noire élu à la Chambre des communes**
Wayne Brown
Son élection en 1968 et de nombreuses autres « premières » ont ouvert les portes toutes grandes aux minorités visibles du Canada
- 29** **Actualités électorales en bref**
- 37** **Faits électoraux**
Wayne Brown
Les événements, les dates et les personnages ayant marqué l'évolution du système canadien de représentation, qui tient compte de la géographie et de la population

LA COUVERTURE

Eleanor Milne, Chris Fairbrother et Marcel Joannis
Le Vote (1979-1980)

Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm, Chambre des communes, Ottawa

Le Vote est une sculpture qui orne le mur est de la Chambre des communes. Les quatre têtes aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entonnent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Ca-na-da ».

Perspectives électorales est une publication préparée par Élections Canada. Elle est publiée en anglais et en français tous les six mois. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections : les universitaires, les parlementaires, le personnel d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Élections Canada. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous acceptons les articles et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les retenons, nous nous réservons le droit de les modifier, au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté.

Veillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Rédaction, *Perspectives électorales*, Élections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0M6.

RÉDACTEURS

WAYNE BROWN
ALAIN PELLETIER

**GESTIONNAIRE,
SERVICES DE PUBLICATION**
FRANCINE DALPHOND

COMITÉ DE RÉDACTION

ANNIE AUGER
WAYNE BROWN
MARC CHÉNIER
FRANCE DEMIANENKO
ERIK LAIROT
KAREN LEVESQUE
CARMEN MOREAU-VENA
ALAIN PELLETIER
LOUISE PINEAU
HERSCHELL SAX

CONCEPTION GRAPHIQUE
ACCURATE

PERSONNEL DE PRODUCTION

INDRA ANCANS
JEAN-GUY BERGERON
PIERRE CREMER
TERESINHA DA SILVA
ALAIN GARNEAU
GINETTE GRONDIN
MARTINE HOMIER
SARAH HUBBARD
DEBORAH KERR
CÉCILE LAMIRANDE
CAROLINE LE BOUTHILLIER
PAUL MORISSET
SUZANNE PAQUET-BERGERON
GENEVIÈVE RIVARD

POUR PLUS DE RENSEIGNEMENTS, VEUILLEZ
COMMUNIQUER AVEC ÉLECTIONS CANADA :

TÉLÉPHONE :
1 800 463-6868

www.elections.ca

© ÉLECTIONS CANADA 2002
ISSN 1488-3538
EC 91825
TOUS DROITS RÉSERVÉS
IMPRIMÉ AU CANADA





Jean-Pierre Kingsley
 Directeur général des élections du Canada

Redécoupage des circonscriptions électorales

La délimitation des circonscriptions électorales est un élément important de notre système parlementaire. Elle détermine le territoire et la population que chaque député représente à la Chambre des communes. Notre démocratie repose sur le principe de la représentation, et la délimitation des circonscriptions électorales est certainement l'une des manifestations les plus évidentes. C'est pourquoi nous avons choisi l'actuel redécoupage des circonscriptions électorales fédérales comme thème du sixième numéro de *Perspectives électorales*.

Comme le redécoupage n'a lieu que tous les 10 ans, soit après chaque recensement décennal, pour tenir compte de la variation et des mouvements de population du Canada, il est important d'expliquer à tous les intéressés le fonctionnement de ce processus et de leur faire part du calendrier d'exécution prévu. À moins d'un contretemps, le nouveau décret de représentation devrait être proclamé en juillet 2003 et les nouvelles limites entrer en vigueur un an plus tard. Ce délai d'un an permet aux partis politiques, aux administrateurs électoraux, aux candidats et aux députés le temps d'ajuster leur organisation en fonction de la nouvelle carte électorale. Le nouveau nombre de circonscriptions sera de 308, soit sept de plus qu'actuellement.

Un fait important mais peu connu des Canadiens est que ni le Parlement, ni Élections Canada ne décident quelles seront les nouvelles limites des circonscriptions. Ce sont plutôt des commissions indépendantes (une pour chaque province) qui proposent les nouvelles limites en tenant compte des plus récentes données du recensement et de divers autres facteurs. Les commissions possèdent déjà les résultats du recensement que j'ai moi-même reçus du statisticien en chef le 12 mars 2002. En vertu des dispositions de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, Élections Canada fournit aux commissions différents services professionnels, administratifs, techniques et financiers. Après avoir tenu des audiences publiques et reçu les commentaires des Canadiens intéressés, y compris des députés, les commissions prennent une décision finale.

Selon le recensement de 2001, le Canada compte une population de 30 007 094 citoyens, soit près de 10 % de plus qu'en 1991. Les limites des circonscriptions électorales fédérales de l'Ontario sont également les limites utilisées dans ses élections provinciales. Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales sont tenues par la loi de tenir compte d'autres facteurs que les données du recensement. Elles doivent notamment prendre en considération « la communauté d'intérêts ou la spécificité d'une circonscription électorale d'une province ou son évolution historique ». Le présent numéro comprend les résumés de documents sur la « communauté d'intérêts » que trois éminents professeurs ont présentés lors de la conférence de mars dernier des présidents, membres et secrétaires récemment nommés des commissions.

Comme toujours, j'espère que les articles de ce numéro favoriseront la discussion. Je vous invite à nous faire part de vos observations et de vos suggestions pour les numéros à venir. ✕

Jean-Pierre Kingsley



Représentation fédérale 2004

**LE REDÉCOUPAGE À LA SUITE
DU RECENSEMENT DE 2001**



CARMEN MOREAU-VENA
REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE,
ÉLECTIONS CANADA

Le présent article est le deuxième d'une série portant sur le processus actuel de révision des limites des circonscriptions électorales fédérales. Il met à jour l'information du premier article, publié dans le numéro précédent (mai 2002) de Perspectives électorales.

Le 13 mars 2002, le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, a annoncé qu'Élections Canada avait reçu les données du recensement de 2001 du statisticien en chef du Canada, Ivan P. Fellegi, et que le nombre de sièges à la Chambre des communes avait été calculé selon la formule et les règles prescrites aux articles 51 et 51A de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La réception par le directeur général des élections des résultats du recensement a marqué le début du remaniement des limites des circonscriptions fédérales. L'exercice s'appelle à proprement parler la « révision des limites des circonscriptions électorales », mais on le désigne souvent aussi par les termes « redistribution des circonscriptions » et « redécoupage électoral ». La *Loi constitutionnelle de 1867* et la formule d'attribution des sièges aux provinces stipulent qu'une révision des limites des circonscriptions doit avoir lieu après chaque recensement décennal, mais les règles visant l'exécution de cette énorme tâche sont précisées dans la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* (L.R.L.C.E.) de 1964.

Le tableau ci-dessous montre l'augmentation du nombre de sièges à la Chambre des communes, qui passe de 301 à 308. Cette hausse découle d'une augmentation de la population depuis 1991, qui est passée de 27 296 859 à 30 007 094 millions d'habitants. L'Ontario a obtenu trois nouveaux sièges, tandis que l'Alberta et la Colombie-Britannique ont reçu deux autres sièges chacune. Toutes les autres provinces conservent le même nombre de sièges qu'avant.

La représentation des provinces à la Chambre des communes est révisée après chaque recensement décennal en fonction des changements dans la population canadienne, conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867* et à la *Loi sur la révision des limites des*

circonscriptions électorales (L.R.L.C.E.). En 1964, le Parlement décide que des commissions indépendantes, une pour chaque province, seraient responsables, après une proclamation, de la révision des limites des circonscriptions électorales. Comme le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon constituent chacun une circonscription, ils n'ont pas besoin d'une commission de délimitation des circonscriptions. L'indépendance de ces commissions est un élément fondamental du processus de révision. Il s'agit d'un élément parmi d'autres qui fait du Canada un chef de file mondial en démocratie électorale. L'objectif d'un processus de révision véritablement exempt de considérations partisans est renforcé par une disposition de l'article 10 de la L.R.L.C.E.

Celui-ci stipule que la charge de commissaire est incompatible avec celle de sénateur ou de député fédéral, ou de membre d'une assemblée législative ou d'un conseil législatif d'une province. En pratique, de nombreux membres de commission, mis à part les présidents, qui sont des juges en fonction ou à la retraite, ont été des universitaires ou des membres non élus d'une assemblée législative.

La publication des résultats du recensement déclenche les activités des 10 commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales fédérales (article 13 de la L.R.L.C.E.). Le juge en chef de chaque province nomme le président de la commission de sa province (ou, dans certaines circonstances, c'est le juge en chef du Canada, comme dans le

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

Province ou territoire	Sièges attribués au Sénat	Sièges lors de la 33 ^e Législature	Population Recensement de 2001	Division par le quotient national 107 220 (arrondi)	Sièges additionnels			Total de sièges en 2004 ¹	Quotient provincial (arrondi)	Total de sièges actuel ¹
					Résultat arrondi	Clause sénatoriale	Clause des droits acquis			
Terre-Neuve-et-Labrador	6	7	512 930	4,784	5	1	1	7	73 276	7
Île-du-Prince-Édouard	4	4	135 294	1,262	1	3	0	4	33 824	4
Nouvelle-Écosse	10	11	908 007	8,469	8	2	1	11	82 546	11
Nouveau-Brunswick	10	10	729 498	6,804	7	3	0	10	72 950	10
Québec	24	75	7 237 479	67,501	68	0	7	75	96 500	75
Ontario	24	95	11 410 046	106,417	106	0	0	106	107 642	103
Manitoba	6	14	1 119 583	10,442	10	0	4	14	79 970	14
Saskatchewan	6	14	978 933	9,130	9	0	5	14	69 924	14
Alberta	6	21	2 974 807	27,745	28	0	0	28	106 243	26
Colombie-Britannique	6	28	3 907 738	36,446	36	0	0	36	108 548	34
Total (provinces)	102	279	29 914 315					305		298
Nunavut	1		26 745					1		1
Territoires du Nord-Ouest	1	2	37 360					1		1
Yukon	1	1	28 674					1		1
Total (pays)	105	282	30 007 094					308		301

FORMULE DE REPRÉSENTATION

Ce calcul s'effectue en quatre étapes :

1. L'ATTRIBUTION DE SIÈGES AUX TERRITOIRES

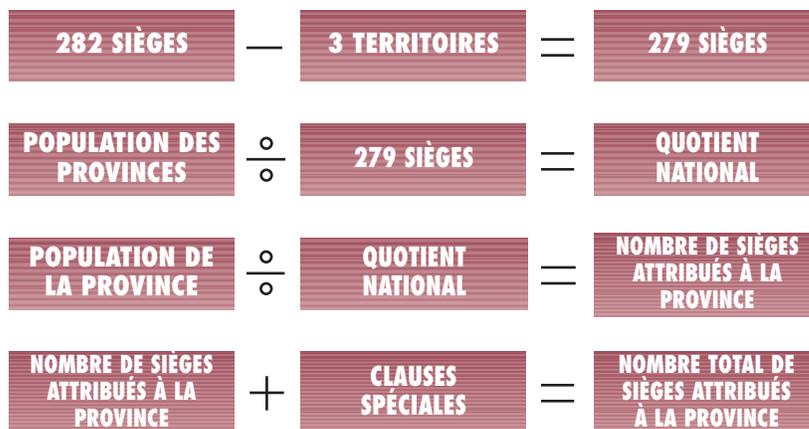
Des 282 sièges que la Chambre des communes du Canada comptait en 1985, un est attribué aux Territoires du Nord-Ouest, un au Yukon et un au Nunavut, ce qui laisse 279 sièges pour les provinces. Ce nombre sert au calcul du quotient national.

2. LE CALCUL DU QUOTIENT ÉLECTORAL NATIONAL

On divise ensuite par 279 (le nombre de sièges qui restent lorsqu'on en a attribué aux territoires) la population totale des 10 provinces pour obtenir le quotient national, lequel sert à déterminer le nombre de sièges pour chaque province.

3. LA RÉPARTITION DES SIÈGES ATTRIBUÉS À CHAQUE PROVINCE

Le nombre théorique de sièges attribués à chaque province se calcule en divisant la population totale de chacune d'elles par le quotient national obtenu à l'étape 2; si le résultat donne une fraction supérieure à 0,50, le nombre de sièges est arrondi au nombre entier qui suit.



4. LES RAJUSTEMENTS (CLAUSES SPÉCIALES)

Lorsqu'on a déterminé le nombre théorique de sièges par province, on fait les rajustements nécessaires en appliquant la « clause sénatoriale » et la « clause des droits acquis ». La « clause sénatoriale » garantit depuis 1915 qu'aucune province ne peut avoir à la Chambre des communes moins de sièges qu'au Sénat. En vertu de la nouvelle clause des droits acquis, inscrite dans la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*, aucune province ne peut avoir moins de sièges qu'elle n'en comptait en 1976 ou au cours de la 33^e Législature.

cas de la nomination d'un juge à la retraite) (article 5 de la L.R.L.C.E.). Les deux autres membres de la commission sont nommés par le président de la Chambre des communes (article 6 de la L.R.L.C.E.)

Élections Canada a établi des bureaux pour les 10 commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales. Pour vous tenir au courant et obtenir d'autres renseignements au sujet des commissions, **visitez le site Web d'Élections Canada (www.elections.ca) et cliquez sur Représentation fédérale 2004**. Chacune des commissions a sa propre section qui contient divers renseignements, dont une notice biographique pour chacun des membres; les limites proposées pour chacune des circonscriptions, sa population et le nom

suggéré; des cartes; les avis qui précisent les dates, heures et lieux des audiences publiques où les personnes intéressées peuvent présenter leurs observations; les renseignements destinés aux médias; et la façon de communiquer avec la commission. Les objections des députés à l'égard des propositions de la commission et la décision de la commission en ce qui a trait aux objections des députés y seront affichés lorsqu'ils seront disponibles.

Le directeur général des élections a invité les membres nommés et les secrétaires des commissions (un embauché par chaque commission) à assister à une conférence les 13, 14 et 15 mars 2002 à Ottawa. Il a annoncé à cette conférence les résultats de l'application de la formule de représentation aux données du

recensement et il a révélé le nombre de sièges qui reviendront à chaque province, une fois la révision terminée. On a discuté des rôles et responsabilités des commissions en ce qui a trait au processus de révision, mais la conférence a aussi porté sur des facteurs à prendre en compte lors du redécoupage, tels que les

La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales (L.R.L.C.E.) prévoit la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales chargées d'étudier les révisions à effectuer à la représentation des provinces à la Chambre des communes et de faire rapport à cet égard.

langues officielles, la communauté d'intérêts et l'accroissement de la participation des collectivités autochtones au redécoupage.

- Le président de la Chambre des communes, l'honorable Peter Milliken, a parlé de ses fonctions au cours du dernier redécoupage, à titre de président du comité de la Chambre des communes chargé de traiter des questions électorales. Il a précisé que les membres de la Chambre des communes attendaient avec intérêt les rapports des commissions.
- La commissaire aux langues officielles, Dyane Adam, a exposé le concept de la communauté d'intérêts en ce qui a trait aux deux langues officielles du Canada et aux obligations légales en matière de communications avec le public dans les deux langues officielles.
- Le concept de la communauté d'intérêts a été exposé par le professeur John Courtney (Département d'études politiques, Université de la Saskatchewan), qui a présidé et animé un débat de spécialistes avec la professeure Jennifer Smith (Département de science politique, Université de Dalhousie) et le professeur Réjean Pelletier (Département de science politique, Université Laval)².
- Le commissaire en chef aux revendications des Indiens et ancien chef national de l'Assemblée des Premières nations, Phil Fontaine, a donné un aperçu des façons d'encourager les collectivités autochtones à participer davantage au processus de redécoupage.
- M. Carol Lesage, directeur de la Représentation parlementaire à Élections

Pour voir une diffusion Web de l'annonce du 13 mars du directeur général des élections, rendez-vous sur le site Web d'Élections Canada (www.elections.ca) et cliquez sur Représentation fédérale 2004.

COMMISSIONS DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES FÉDÉRALES

Province	Président	Membres
Terre-Neuve-et-Labrador	L'honorable David G. Riche	Kathy LeGrow Jamie Smith
Île-du-Prince-Édouard	L'honorable juge David H. Jenkins	John W. MacDonald Zita Roberts
Nouvelle-Écosse	L'honorable juge F.B. William Kelly	Ronald Landes James Bickerton
Nouveau-Brunswick	L'honorable juge Guy A. Richard	John P. Barry George LeBlanc
Québec	L'honorable Pierre Boudreault	Victor Cayer Pierre Prémont
Ontario	L'honorable juge Douglas Lissaman	Janet Hiebert Andrew Sancton
Manitoba	L'honorable juge Guy J. Kroft	Raymond-Marc Hébert Caterina M. (Buetti) Sotiriadis
Saskatchewan	L'honorable juge George Baynton	William (Bill) Johnson David E. Smith
Alberta	L'honorable juge E.P. MacCallum	Donald J. Barry Ritu Khullar
Colombie-Britannique	L'honorable juge Robert Hutchison	R. Kenneth Carty Lynda Erickson

Canada, a donné un aperçu de la stratégie de communication d'Élections Canada dans le cadre du redécoupage.

- M^{me} Nan Smith, directrice adjointe de la Redistribution, Représentation parlementaire, a décrit les rôles et responsabilités des commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales.
- M. Herschell Sax, directeur adjoint des Politiques et de la recherche, Représentation parlementaire, a présenté les jalons

et le calendrier prévu pour le redécoupage, ainsi que les hypothèses clés qui ont servi à fixer les dates (ce calendrier des événements est accessible en direct dans le module Web « Représentation fédérale 2004 »).

Le 16 avril 2002, les commissions ont été constituées par proclamation par le gouverneur



L'honorable Peter Milliken, président de la Chambre des communes, rencontre les participants à la Conférence des présidents, membres et secrétaires des commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales, tenue à Ottawa en mars 2002.

en conseil, aux termes du paragraphe 3(1) de la L.R.L.C.E. Cette date marque le début de la période d'un an à l'intérieur de laquelle la commission devra formuler ses propositions, tenir des audiences publiques et produire un rapport conformément au paragraphe 20(1) de la L.R.L.C.E. Sauf en cas de retards³, les

nouvelles délimitations seront établies par proclamation d'ici juillet 2003 et entreront en vigueur à la première dissolution du Parlement survenant au moins un an après la proclamation, donc pas avant juillet 2004.

Entre juin et août 2002, chaque commission a élaboré des propositions pour les nouvelles délimitations des circonscriptions fédérales de sa province et les a publiées dans la *Gazette du Canada*. Tel que le prescrit l'article 15 de la L.R.L.C.E., la population de chacune des circonscriptions devrait correspondre dans la mesure du possible au quotient fixé pour cette province, c'est-à-dire au chiffre de la population totale de la province divisé par le nombre de sièges attribués à cette province. Cependant, le remaniement ne peut être réduit à un simple calcul mathématique. Certains autres éléments doivent être pris en considération : la communauté d'intérêts ou la spécificité de la circonscription, son évolution historique et sa taille géographique. Lorsqu'elles établissent les limites des circonscriptions, les commissions peuvent déroger au principe du quotient électoral pour tenir compte de facteurs humains et géographiques.

Les commissions doivent toutefois veiller à ce que, sauf dans des circonstances qu'elles considèrent comme extraordinaires, l'écart entre la population de la circonscription et le quotient fixé pour la province n'excède pas 25 % (paragraphe 15(2) de la L.R.L.C.E.). Il appartient à chaque commission de juger de telles circonstances; elles sont fréquentes dans les régions nordiques et à faible densité de population.

En outre, en vue de tenir compte de la communauté d'intérêts, la L.R.L.C.E. donne la possibilité de créer des circonscriptions non contiguës (c'est-à-dire que les critères géographiques peuvent être ignorés lors de la révision des limites des circonscriptions). Au Nouveau-Brunswick par exemple, la commission n'a pas trouvé de circonstance exceptionnelle qui permettrait d'invoquer l'alinéa 15(2)b) de la L.R.L.C.E. Toutefois, elle propose un des changements les plus radicaux, qui regrouperait toutes les réserves



Photo : Wayne Brown

Le président de la Commission des revendications des Indiens, Phil Fontaine, et le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, à la conférence tenue en mars.

indiennes du Nouveau-Brunswick en une seule circonscription, peu importe où elles se trouvent. Selon la commission, cette mesure permettrait aux communautés autochtones dispersées de traiter avec un seul député au lieu de plusieurs, comme elles le font actuellement. Elle pensait aussi renforcer ces communautés puisque leur nombre ne serait plus fragmenté. Cette approche innovatrice en matière de participation électorale serait une première au Canada.

Les propositions des commissions doivent contenir des cartes détaillées et la description des limites des circonscriptions ainsi que la population et le nom de chaque circonscription. Elles peuvent être consultées dans le module Web « Représentation fédérale 2004 ».

Une fois les propositions publiées, chaque commission tient des audiences publiques dans sa province pour veiller à ce que les opinions du public soient prises en considération. La participation du public à la révision des limites des circonscriptions constitue sans aucun doute l'une des pierres angulaires de cet exercice démocratique. Il appartient aux commissions et à Élections Canada de faire en sorte que chacun puisse y participer de façon juste et équitable. Les Canadiens de chaque province

doivent être en mesure d'exprimer leurs opinions au sujet des propositions présentées.

La date et l'heure de ces audiences (d'août à décembre 2002) ont été annoncées au moins 60 jours à l'avance (paragraphe 19(2) de la L.R.L.C.E.). Cette annonce a été faite dans les quotidiens et les journaux communautaires, dans la *Gazette du Canada* ainsi que sur Internet (de juin à août 2002). Tous les citoyens peuvent assister et participer aux audiences. Les personnes et groupes qui désiraient comparaître devant une commission devaient fournir un avis écrit au secrétaire de la commission avant l'heure et la date précisées par cette commission (paragraphe 19(5) de la L.R.L.C.E.). Ils pouvaient aussi présenter en ligne leur opposition aux nouvelles propositions. Lors du dernier redécoupage, des audiences publiques ont été tenues dans 65 endroits au pays.

Environ les deux tiers des limites des circonscriptions proposées avaient ensuite été modifiées, signe que les commissions examinent avec sérieux les observations qui leur sont présentées.

Après les audiences publiques, chaque commission doit rédiger un rapport (selon les prévisions, entre décembre 2002 et le 25 mars

Conformément aux dispositions de la L.R.L.C.E., Élections Canada fournit aux commissions divers services de soutien professionnel, juridique, financier, administratif et technique. Par exemple, l'organisme assure des services de communication, comme la création d'une campagne de publicité, et des services de révision, de traduction et de correction d'épreuves. L'élaboration par Élections Canada de l'Outil de découpage électoral à l'usage de la commission est un autre exemple de services de soutien; cet outil informatique est utilisé par les commissions pour élaborer des scénarios d'établissement des limites des circonscriptions (les services d'un spécialiste en géographie ayant reçu une formation spéciale ont été fournis sur place à chaque commission). Le logiciel intègre des données sur la population de 2001 et des variables multiples, y compris des données démographiques adaptées au recensement de 2001 (les données pertinentes du recensement de 2001, à l'exception des chiffres de population, devraient être diffusées uniquement à partir du 16 juillet 2002 jusqu'au 13 mai 2003). En plus d'élaborer des scénarios et de calculer diverses variables liées, entre autres, à la population, l'Outil de découpage électoral à l'usage de la commission permet de calculer l'écart par rapport au quotient électoral de la province. Élections Canada entretient également au nom des commissions des rapports avec Statistique Canada et Ressources naturelles Canada.

2003) et en fournir deux copies au directeur général des élections, qui en transmettra une copie au président de la Chambre des communes. Le président déposera le rapport et le renverra au comité de la Chambre des communes chargé de traiter des questions électorales (si la tradition est respectée, il s'agira du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre). Les députés pourront ainsi soulever leurs objections concernant le redécoupage proposé (selon les prévisions, entre décembre 2002 et avril 2003). Toutes les oppositions des députés seront recueillies par le comité permanent et transmises aux commissions par le directeur général des élections. Les commissions doivent tenir compte des oppositions, mais elles ne sont pas tenues d'effectuer des modifications en fonction de celles-ci. Dans tous les cas, les décisions finales quant aux limites des circonscriptions reviennent à chaque commission.

Lors du dernier redécoupage, 81 oppositions ont été formulées par les députés. Cela ne signifie pas que seulement 81 circonscriptions ont été visées par une opposition. En effet, les auteurs d'une présentation à une audience publique et devant le comité de la Chambre peuvent, en plus de proposer une modification à une circonscription donnée, proposer une modification à une circonscription voisine, en

vue de présenter un argument efficace. Des 81 oppositions, 16 ont été acceptées, 11 acceptées en partie et 54 rejetées. Après examen des oppositions, il y a eu modification des limites de 45 circonscriptions, dont deux circonscriptions qui ont également subi un changement de nom. Six circonscriptions n'ont fait l'objet que d'un changement de nom.

Le rapport définitif et, s'il y a lieu, les oppositions étudiées, sont envoyés au président. Lorsque tous les rapports sont terminés, le directeur général des élections prépare et transmet au ministre désigné aux fins de la L.R.L.C.E. un projet de décret de représentation qui doit prendre force de loi par proclamation dans les cinq jours qui suivent (selon les prévisions, entre les 21 et 25 juillet

La publication *La représentation à la Chambre des communes du Canada* fait la lumière sur deux aspects fondamentaux du système électoral fédéral, soit le principe de la représentation à la Chambre des communes et la façon dont les limites des circonscriptions électorales sont déterminées et révisées régulièrement.

2003) (article 25 de la L.R.L.C.E.). Le décret et la proclamation sont publiés dans la *Gazette du Canada* dans les cinq jours (entre les 26 et 30 juillet 2003) qui suivent la proclamation (article 26 de la L.R.L.C.E.). Le décret est en vigueur à compter de la première dissolution du Parlement survenant au moins un an (au plus tôt le 21 juillet 2004) après la date de la proclamation (article 25 de la L.R.L.C.E.). Cette période d'un an permet aux partis politiques, aux députés et à Élections Canada de s'adapter à la nouvelle carte électorale. ✕

NOTES

1. Le livret *La représentation à la Chambre des communes du Canada* comporte une comparaison détaillée des résultats obtenus en 1991 et en 2001 en appliquant la formule de calcul de la représentation.
2. Le présent numéro de *Perspectives électorales* contient des articles des professeurs Courtney, Smith et Pelletier.
3. Les dates prévues sont fondées sur les principales hypothèses de planification suivantes : aucune commission ne demandera de prorogation du délai d'un an pour la rédaction de son rapport et le comité de la Chambre n'aura pas recours à une prorogation pour terminer son examen. Les périodes indiquées désignent les délais prévus afin que toutes les commissions complètent chaque activité. Un calendrier des événements est disponible dans le module Web « Représentation fédérale 2004 ».





La notion de « communauté d'intérêts » dans la délimitation des circonscriptions électorales

Professeur John C. Courtney
(Université de la Saskatchewan)
Professeur Réjean Pelletier
(Université Laval) et
Professeure Jennifer Smith
(Université Dalhousie)

Photo : Wayne Brown



Lorsqu'elle divise sa province en un nombre prescrit de circonscriptions, chaque commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales doit s'assurer que la population de chaque circonscription se rapproche le plus possible, dans la mesure du raisonnable, d'un quotient (ou moyenne) prédéterminé pour la province. Cette mesure vise à garantir le principe d'égalité des électeurs.

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* (L.R.L.C.E.) stipule en outre que les commissions doivent prendre en considération « la communauté d'intérêts ou la spécificité d'une circonscription électorale [...] ou son évolution historique ». Les commissions doivent également faire en sorte que les circonscriptions dans les régions peu peuplées, rurales ou septentrionales « ne soient pas trop vastes ». Pour appliquer ces facteurs humains et géographiques, les commissions peuvent s'écarter du quotient dans la délimitation de leurs circonscriptions. Bien que cet écart ne doive généralement pas excéder 25 %, les commissions peuvent faire exception à la règle « dans les circonstances qu'elles considèrent comme extraordinaires ».

La Loi ne définit pas les notions de « communauté d'intérêts » ou de « spécificité »; les commissions doivent donc interpréter elles-mêmes leur signification et déterminer leur application. Pour éclaircir le sens de ces concepts, Élections Canada a invité trois éminents professeurs à présenter une allocution lors de la conférence des présidents, membres et secrétaires des commissions de délimitation des circonscriptions électorales, qui s'est déroulée à Ottawa du 13 au 15 mars 2002. Le P^r John C. Courtney (Département d'études politiques, Université de la Saskatchewan) a présidé la discussion du groupe. Y participaient également les P^{ss} Jennifer Smith (Département de science politique, Université Dalhousie) et Réjean Pelletier (Département de science politique, Université Laval).

Un résumé des trois documents est présenté ci-après.

La communauté d'intérêts

et le redécoupage des circonscriptions électorales



Professeur JOHN C. COURTNEY
DÉPARTEMENT D'ÉTUDES POLITIQUES,
UNIVERSITÉ DE LA SASKATCHEWAN



Les politiciens, les membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales et les membres du public qui s'intéressent à la question parlent couramment de la « communauté d'intérêts ». Pourtant, le terme soulève plusieurs questions importantes, dont « qu'entend-on par communauté d'intérêts », « comment la justifie-t-on », « est-elle difficile à mettre en application » et « est-ce qu'on s'entend clairement sur ce qu'elle signifie? »

Qu'entend-on par communauté d'intérêts et comment la justifie-t-on?

La « communauté d'intérêts » se prête à de multiples interprétations et applications. Ce concept, un des critères les moins clairement définis et les plus subjectifs de la délimitation des circonscriptions, sert de

contrepoids à l'application littérale du principe de l'équilibre démographique entre circonscriptions. Le principe est assez difficile à appliquer et à respecter. Pour certains, il a permis d'établir des circonscriptions en se fixant comme principal objectif, lors des redécoupages périodiques, la représentation des minorités. Pour d'autres, particulièrement ceux qui, il y a une dizaine d'années, cherchaient à accroître le nombre de représentants des Premières nations au Parlement, le principe de la « communauté d'intérêts » a servi à justifier l'établissement de circonscriptions autochtones distinctes, dont les députés seraient élus séparément des autres députés du Canada. Enfin, pour les députés, la communauté d'intérêts est devenue un concept beaucoup plus étroitement associé au territoire qu'à la population.

La communauté d'intérêts repose sur la reconnaissance et l'acceptation du principe selon lequel un groupe de personnes vivant sur un territoire partage des attributs. On peut la définir selon la situation géographique, tel une certaine proximité ou un ensemble de frontières municipales; en fonction d'un objectif commun, tel un intérêt économique; en fonction de la présence d'une caractéristique commune

de nature sociale, raciale, religieuse ou linguistique. La délimitation d'une circonscription en fonction de sa communauté d'intérêts est un moyen de promouvoir la communication entre les citoyens et leur représentant, et d'améliorer le processus de représentation en général.

Si l'on considère que les intérêts en cause sont suffisamment importants ou, autrement dit, si l'on considère que l'on nuirait aux intérêts de la communauté si on la répartissait entre deux circonscriptions ou plus, il serait justifié, selon ce principe, de la garder intacte et de l'intégrer à une circonscription spécifique. Dans ce cas, on pourrait dire que la communauté d'intérêts a éclipsé le principe de l'équilibre démographique entre ces circonscriptions.

On peut avancer quatre raisons pour justifier l'importance de la communauté d'intérêts. La première est en quelque sorte négative. Si on *ne* tenait *pas* compte de la communauté d'intérêts et si la création des circonscriptions se fondait uniquement sur le principe de l'équilibre démographique entre elles, les résultats pourraient être à la fois absurdes du point de vue de la délimitation du territoire et injustes pour les particuliers, les groupes et les collectivités dont les « intérêts » se trouveraient répartis entre deux ou plusieurs circonscriptions.

Deuxièmement, un grand nombre de gens s'identifient à des communautés qui se définissent par rapport à un territoire. Ces communautés peuvent s'appuyer sur des liens personnels ou familiaux qui se sont tissés autour d'une église, d'une synagogue ou d'une mosquée. Elles peuvent découler de l'appartenance à une organisation fraternelle, à un club, à une équipe locale de curling, à un groupe communautaire ou à une équipe sportive. Partant du principe que les voisinages sont importants pour préserver une société civique, la communauté d'intérêts traduit l'identification d'un citoyen à un « lieu » où des personnes vivant dans la même région ont un intérêt en commun. De ce regroupement géographique émane un sentiment « d'appartenance » et de partage d'une identité avec d'autres. Il est naturel de vouloir étendre ce sentiment d'appartenance à une communauté pour essayer de préserver son intégrité lorsque l'on détermine les limites d'une circonscription.

Dans certains cas, la communauté est « naturelle », par exemple lorsqu'il s'agit des membres d'un groupe ethnique dont le mode de peuplement les a amenés à vivre à proximité étroite les uns des autres. Dans d'autres cas, par exemple à la suite de la délimitation des frontières lors

La communauté d'intérêts est l'un des principes fondamentaux du redécoupage des circonscriptions, pour les raisons suivantes :

- une stricte interprétation du principe de l'équilibre démographique risque de scinder les communautés d'intérêts naturelles en diverses parties;
- les citoyens s'identifient naturellement aux communautés d'intérêts;
- les électeurs qui s'identifient à une communauté d'intérêts au sein de leur circonscription sont plus susceptibles de voter;
- les limites des municipalités et autres administrations locales constituent des composants de base utiles à l'établissement de grandes circonscriptions électorales.

de la création des trois provinces des Prairies, des communautés se sont formées en raison d'un acte tout à fait arbitraire de l'État.

Troisièmement, la communauté d'intérêts peut favoriser la participation des citoyens à la vie politique. Les statistiques sur la participation électorale démontrent que celle-ci est plus élevée quand, à la suite d'un redécoupage, les électeurs font partie d'une circonscription où ils partagent une solide communauté d'intérêts. En revanche, elle est plus faible lorsque le redécoupage place les électeurs dans une circonscription avec laquelle ils s'identifient très peu.

Enfin, les circonscriptions fédérales sont souvent établies selon les frontières d'entités locales. Cette délimitation est logique car une entité locale constitue au départ une communauté d'intérêts perceptible et compréhensible pour la majorité de ses habitants. Les frontières d'une ville ou autre administration locale peuvent demeurer inchangées pendant toute une vie. En revanche, les circonscriptions peuvent changer tous les 10 ans ou presque; il est donc beaucoup plus facile pour une personne de s'identifier aux frontières locales. Lorsque l'on

détermine les limites d'une circonscription sans diviser les plus petites entités qui existent déjà ou violer leurs frontières, on favorise l'identification communautaire à la circonscription qui les regroupe.

Les entités locales peuvent être des comtés, comme en Ontario et en Nouvelle-Écosse, des municipalités ou des cantons, comme dans les Prairies, ou des municipalités régionales de comté, comme au Québec. Elles peuvent être des districts scolaires ou des régions hospitalières ou sanitaires. Elles sont connues des habitants qui ont en général des contacts les plus immédiats et fréquents avec l'administration locale. Ils ont des liens avec l'hôtel de ville, le tribunal de comté, l'hôpital local ou l'école la plus proche. Cela fait partie de leur « communauté ».

Les commissions de délimitation des circonscriptions essaient d'éviter le risque de ne pas prendre la pleine mesure de la pertinence des entités locales. Voilà qui explique pourquoi leurs membres ne cessent d'insister qu'il est primordial d'utiliser les « éléments de base » locaux lors de la délimitation des circonscriptions¹. Les électeurs sont eux aussi soucieux de l'importance d'avoir recours aux limites existantes. Selon une étude, les deuxième et troisième facteurs les plus souvent mentionnés parmi les 31 qui ont été cités dans les séances publiques sur la délimitation des circonscriptions (soit environ un quart de toutes les réponses) étaient l'importance de tenir compte des « limites des comtés ou des régions » et la nécessité de respecter les « limites des municipalités ou des quartiers » dans la délimitation des circonscriptions. Le facteur mentionné le plus souvent dans ces séances publiques (cité dans près de 31 % de tous les témoignages ou des observations devant les commissions) était l'importance de préserver les limites électorales existantes².

En résumé, la communauté d'intérêts est l'un des principes fondamentaux du redécoupage des circonscriptions, pour les raisons suivantes :

- une stricte interprétation du principe de l'équilibre démographique risque de scinder les communautés d'intérêts naturelles en diverses parties;
- les citoyens s'identifient naturellement aux communautés d'intérêts;
- les électeurs qui s'identifient à une communauté d'intérêts au sein de leur circonscription sont plus susceptibles de voter;
- les limites des municipalités et autres administrations locales constituent des composants de base utiles à l'établissement de grandes circonscriptions électorales.

La communauté d'intérêts donne-t-elle carte blanche?

Définir une seule communauté d'intérêts ou une communauté d'intérêts dominante n'est pas chose facile, dans beaucoup de régions du pays. Tel est particulièrement le cas au cœur des grandes villes où les populations sont non seulement très mobiles, mais divergent par leurs origines sociales, linguistiques et ethniques et se distinguent les unes des autres par toute une gamme de professions, de styles de vie et de groupes d'âge. La communauté d'intérêts d'une région urbaine est bien plus difficile à définir que celle des régions rurales ayant une population manifestement moins mobile et moins diversifiée.

Lorsqu'une fraction importante de la population d'une petite ville ou d'une collectivité agricole est relativement homogène du point de vue social et démographique et que sa source de revenus dépend d'une ou deux industries locales, on peut mieux déterminer une communauté d'intérêts évidente que dans le centre d'une grande région métropolitaine.

Indépendamment l'un de l'autre, les présidents de deux commissions fédérales des années 1990 ont comparé le concept de communauté d'intérêts à un « chèque en blanc ». Le président de la commission du Québec s'est expliqué de la façon suivante : « On peut écrire ce qu'on veut et le présenter à la banque. Toutefois, il n'y a aucune garantie qu'il sera encaissé. » Les banquiers, dans ce cas les membres des commissions, reçoivent une variété de « chèques », souvent divergents, sur les communautés d'intérêts. Il leur incombe de déterminer s'il existe des raisons suffisantes de les encaisser. La principale difficulté qu'ils éprouvent pour déterminer la valeur de ces chèques vient de l'absence de normes objectives permettant d'évaluer les intérêts d'une communauté. C'est pourquoi on ne peut que tenter de porter un jugement

subjectif mais éclairé.

Parfois ce que l'on revendique comme étant une « communauté d'intérêts » n'est en fait qu'un intérêt personnel à peine déguisé d'un politicien, ou une interprétation étroite du concept de la part de membres intéressés du public. Par exemple, les députés sont particulièrement réticents à perdre leur circonscription. Le concept de la « communauté d'intérêts » leur offre des arguments pratiques contre la modification des limites de la circonscription. Les associations de circonscription et les équipes électorales sont créées dans les circonscriptions existantes. En outre, puisque la circonscription existante est celle qui les a élus, ils ne veulent pas que ses frontières soient modifiées; ils ne veulent pas être obligés d'affronter un député d'une circonscription adjacente lors d'une



Définir une seule communauté d'intérêts ou une communauté d'intérêts dominante n'est pas chose facile, dans beaucoup de régions du pays.

campagne à l'investiture à l'intérieur de leur propre parti. Les députés peuvent ainsi invoquer le concept de la communauté d'intérêts pour s'opposer à de nouvelles circonscriptions, lorsqu'ils s'opposent en réalité à la création d'une circonscription qui leur semble politiquement défavorable.

La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales facilite-t-elle le travail?

La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales (L.R.L.C.E.) ne facilite pas la tâche des commissions. Elle ne donne aucune définition de la communauté d'intérêts ni aucune directive quant à la façon d'évaluer des revendications divergentes à ce sujet. Elle ne fait que préciser qu'une commission doit prendre en considération « la communauté d'intérêts ou la spécificité d'une circonscription électorale d'une province ou son évolution historique » lorsqu'elle divise la province en circonscriptions [L.R.L.C.E., sous-alinéa 15(1)b(i)]. Cette précision n'est pas d'un grand secours. La référence à « l'évolution historique » d'une circonscription peut en fait porter à confusion. Fait-on allusion à la votation, à la mobilité, à la démographie, ou à autre chose encore? Jusqu'où une commission doit-elle remonter dans l'évolution d'une circonscription?

La L.R.L.C.E. impose aux commissions de trouver un équilibre. Les membres des commissions doivent délimiter les circonscriptions « dans la mesure du possible » en tenant compte du quotient de la population; ils peuvent toutefois déroger à ce principe lorsque la « communauté d'intérêts », la « spécificité » ou la « superficie » d'une région deviennent un facteur impérieux. Dans des circonstances exceptionnelles, ils peuvent même dépasser l'écart maximum de 25 %.

Une façon de comprendre comment des commissions ont respecté les règles fixées par la loi est d'analyser l'importance qu'elles ont attachée aux dispositions de la Loi selon lesquelles les circonscriptions doivent être créées « dans la mesure du possible » en fonction du quotient de la population. Les données indiquent qu'ils ont pris cette règle au sérieux, même au risque d'aller à l'encontre du principe de la communauté d'intérêts. Depuis la création des premières commissions fédérales, dans les années 1960, jusqu'aux tout derniers exercices de redécoupage, les commissions ont respecté l'équilibre en créant de plus en plus de circonscriptions en fonction de la taille moyenne par circonscription de leur province. Des 298 circonscriptions (sans compter les territoires) résultant du redécoupage fédéral de 1994, les trois quarts (74,8 %) d'entre elles avaient une population dont la taille s'écartait de moins de 10 % de la taille

moyenne des circonscriptions de leur province, tandis que légèrement moins de la moitié (48 %) des 262 circonscriptions créées dans les années 1960 lors du premier redécoupage fédéral indépendant avait un tel écart.

Si les politiciens des régions rurales et relativement isolées du pays

et le grand public avaient pu imposer leur volonté, le résultat serait le contraire. Étant donné qu'ils visent plus à défendre des intérêts particuliers et locaux qu'à établir un équilibre entre les intérêts généraux à la grandeur de la province, les politiciens qui s'opposent aux propositions des commissions, ainsi que les citoyens qui estiment que leurs intérêts locaux ont été mal servis par les commissions, voient d'un autre œil les objectifs du redécoupage. Cette tension entre les intérêts locaux, d'une part, et les intérêts provinciaux, d'autre part, a été mentionnée dans le rapport d'une commission fédérale. La commission de l'Ontario de 1983 a conclu que « presque toutes les personnes formulant des observations se préoccupaient uniquement de leurs communautés d'intérêts locales sans se soucier du quotient électoral [...]. C'est peut-être une raison supplémentaire pour laquelle la commission se doit de surveiller le processus en vue de maintenir le principe de la " représentation de la population " au sein de la province [...]»³.

Cette observation a été confirmée par une étude portant sur les 470 mémoires présentés devant les com-

missions de délimitation fédérales et provinciales de l'Ontario dans les années 1980. D'après les conclusions de cette étude, près de trois quarts (74,2 %) des propositions du public et des politiciens auraient accru le déséquilibre démographique des circonscriptions. À l'autre extrême, seulement 2 % des 470 propositions ont recommandé explicitement d'attacher une plus grande importance à l'équilibre démographique dans la délimitation des circonscriptions⁴.

Le débat sur la communauté d'intérêts dans les années 1990

Consciente des difficultés que présente ce concept, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (la Commission Lortie) a conclu, il y a 10 ans, que la communauté d'intérêts ne pouvait être interprétée qu'au cas par cas. Parallèlement, la commission a recommandé que les commissions électorales soient habilitées à prendre en considération les communautés d'intérêts et à « justifier leurs projets de remaniement en fonction des communautés d'intérêts ». Pour ce faire, il faudrait que les commissions soient tenues par la L.R.L.C.E. de considérer les circonscriptions comme des communautés établies « à partir de considérations démographiques,



La Loi sur la
révision des
limites des
circonscriptions
électorales
(L.R.L.C.E.) ne
facilite pas la
tâche des
commissions.

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 ». La Commission royale était d'avis que les commissions devraient examiner les profils sociologiques et démographiques des circonscriptions, car les groupes minoritaires « maximisent leur influence électorale » lorsque « leur communauté d'intérêts est prise en considération dans le découpage des circonscriptions⁵ ».

Dans le milieu des années 1990, lorsque la Chambre des communes a cherché à modifier en profondeur la L.R.L.C.E. par l'entremise du projet de loi C-69, les députés se sont entendus sur une définition différente de la communauté d'intérêts. Quoique le projet de loi C-69 ait été adopté par la Chambre des communes en 1994, il est mort au *Feuilleton* une année plus tard, après que le Sénat a refusé de l'approuver. La disposition du projet de loi C-69 relative à la communauté d'intérêts était beaucoup plus explicite que celle de la L.R.L.C.E. actuelle. Elle faisait état des frontières municipales et naturelles, des réserves indiennes et de l'accès aux moyens de communication et de transport. Sa définition de l'expression « communauté d'intérêts » englobait les limites existantes ou traditionnelles des circonscriptions ainsi que l'économie, mais non les facteurs sociologiques et démographiques. Les députés n'étaient pas d'accord d'avoir recours au redécoupage électoral pour accroître la représentation des groupes minoritaires, comme le recommandait la Commission Lortie. Ils craignaient que cela n'entraîne la création de ghettos ou d'enclaves ethniques et que la mise en œuvre d'une disposition faisant référence à la pluralité de la société canadienne engendre une certaine forme de ségrégation.

Une des principales préoccupations des députés était de s'assurer que les caractéristiques spatiales du système majoritaire uninominal étaient incluses dans les lignes directrices faisant partie de la loi. Pour ce faire, ils ont veillé à ce que la définition de la communauté d'intérêts stipulée dans le projet de loi C-69 soit principalement axée sur le territoire. Outre sa disposition relative à la communauté d'intérêts, le projet de loi imposait également aux commissions de prendre en considération tant la dimension géographique pratique que la probabilité d'une croissance importante de la population à l'avenir lorsqu'elles déterminaient les limites des circonscriptions. C'est seulement lorsqu'une commission de délimitation des circonscriptions estimait que ces trois facteurs étaient suffisamment importants pour justifier une modification des limites *existantes* qu'il fallait apporter des modifications aux limites des circonscriptions. Les députés avaient rédigé une disposition du projet de loi, qui n'a finalement pas été approuvée, reconnaissant l'importance constante de la communauté et

du territoire. Cela tenait également compte qu'il n'était pas facile pour les députés d'avoir à regrouper leurs forces et ressources politiques dans des circonscriptions nouvellement définies tous les 10 ans ou presque⁶.

Conclusion

Il y a presque 10 ans, les députés ont tenté de clarifier les notions divergentes de communauté d'intérêts; ils ont décidé dans le projet de loi C-69 de s'en tenir à une d'entre elles qui était axée sur les facteurs économiques et territoriaux. Ils ont écarté les considérations sociologiques et démographiques, même si la Commission Lortie les préconisait. Le débat entre parlementaires et législateurs provinciaux sur les notions que devrait renfermer une définition de la communauté d'intérêts a révélé que ce concept présentait une profonde difficulté. Il manque de précision et de clarté et les notions qu'il devrait englober sont diverses et parfois contradictoires. L'approche adoptée par les députés en faveur de la notion de « lieu » se distinguait des autres approches qui favorisaient le facteur humain des circonscriptions. Pour les commissions de délimitation des circonscriptions cependant, étant donné que le concept englobe des notions illimitées, il est beaucoup plus difficile de l'expliquer autrement qu'au cas par cas. Il serait étonnant que ce ne soit pas également le cas à l'occasion du redécoupage décennal entrepris au début de 2002. ❧

NOTES

1. *Commissioned Ridings: Designing Canada's Electoral Boundaries*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2001, chapitre 10.
2. Alan Stewart, « La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales » dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 153-154. (N=1760).
3. Canada, *Rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour la province de l'Ontario* (Ottawa, 1983), p. 8.
4. Stewart, « Community of Interest in Redistricting », p. 141.
5. Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée : rapport final*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1991, vol. 1, p. 150 et p. 157-163.
6. Pour obtenir de plus amples renseignements au sujet du débat entre parlementaires, se reporter au chapitre 10 du livre *Commissioned Ridings*.

Communauté d'intérêts

et représentation des minorités

Le dilemme auquel sont confrontées les commissions de délimitation des circonscriptions électorales



Professeure **JENNIFER SMITH**
DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE,
UNIVERSITÉ DALHOUSIE

Comment peut-on concilier le principe d'égalité des électeurs avec celui de la communauté d'intérêts dans la délimitation des circonscriptions électorales?

Nous comprenons tous la notion d'égalité des électeurs voulant que le vote d'un citoyen ait la même valeur que celui d'un autre. La communauté d'intérêts est, par contre, un concept élastique. Les intérêts économiques, l'identité historique, l'identité fondée sur le mode de vie ou les mœurs sont autant d'éléments invoqués pour justifier des déviations par rapport au principe de l'égalité des électeurs. La portée du concept est manifestement mal définie. Toutes les collectivités ont des intérêts, surtout économiques, et même les collectivités les plus nouvelles auront un jour une identité historique. En somme, il est nécessaire d'élaborer un concept de communauté d'intérêts plus précis, plus étoffé et mieux accepté. Au lieu, des éléments supplémentaires viennent se greffer à cet amalgame – comme la représentation des minorités, dont il est question ici.

Règles de base

La Constitution canadienne stipule que la répartition des sièges de la Chambre des communes doit être régie par le principe de « la représentation proportionnelle des provinces » : chaque province a droit à un

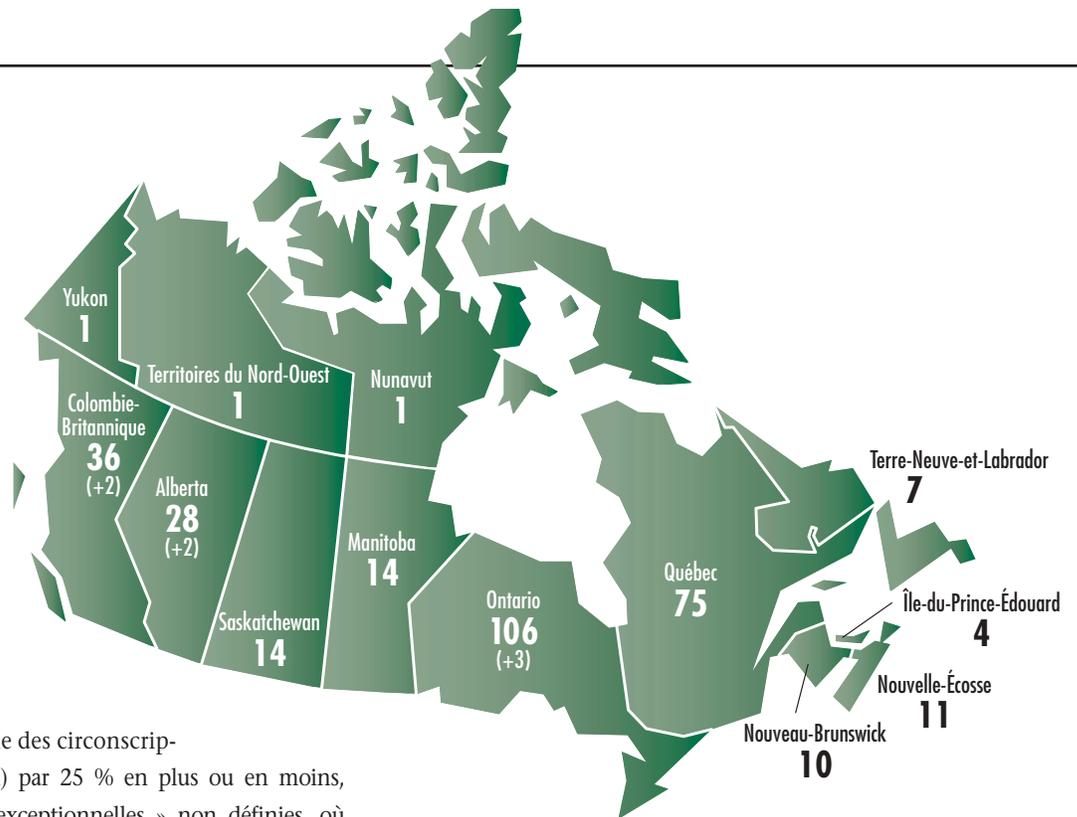


nombre de sièges proportionnel au pourcentage de la population qui y habite. Le principe de la représentation selon la population repose sur la notion d'égalité qui suppose logiquement qu'il est souhaitable, sinon nécessaire, que les circonscriptions aient sensiblement le même nombre d'électeurs. Toutefois, l'inférence de l'égalité des électeurs ne suscite pas une adhésion sans équivoque. En ce qui concerne le redécoupage des circonscriptions, les législateurs canadiens n'ont pas fait preuve d'un enthousiasme sans bornes dans la promotion du principe de l'égalité des électeurs. Ils ont plutôt eu tendance à privilégier des facteurs inverses tels que la communauté d'intérêts et les particularités géographiques. C'est pourquoi le régime législatif actuel a recours à la notion de variance.

Selon le modèle de variance tel que nous l'entendons, le Parlement établit l'ampleur des écarts permis par rapport à l'égalité des électeurs, puis indique les facteurs qui peuvent justifier ces écarts. Le Parlement enjoint les commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales de viser l'égalité de la population dans les circonscriptions, tout en leur demandant de prendre en considération des facteurs non démographiques comme la communauté d'intérêts, l'historique de la communauté et la

CIRCONSCRIPTIONS APRÈS LE REDÉCOUPAGE

CANADA 308



géographie. Pour faire place à ces facteurs, les commissions sont autorisées à s'écarter de la population moyenne des circonscriptions (c.-à-d. du quotient électoral) par 25 % en plus ou en moins, excepté dans des circonstances « exceptionnelles » non définies, où l'écart permis par rapport à la moyenne de la population n'est pas limité. Comme un écart de 25 % au-dessus et au-dessous de la moyenne correspond en fait à une plage de 50 %, le modèle fédéral laisse beaucoup de latitude dans la prise en considération de facteurs non démographiques.

Les commissions de délimitation des circonscriptions doivent respecter des contraintes fixées par l'appareil judiciaire aussi bien que par l'appareil législatif. Selon les tribunaux, la définition du droit de vote exige « l'égalité relative du poids du vote ». Dans l'affaire *Dixon*, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a conclu que si l'égalité est fondamentale à la conception canadienne du droit de vote, l'égalité absolue ou exacte, en revanche, ne l'est pas. M^{me} McLachlin (qui était à l'époque juge en chef) a affirmé que les déviations par rapport à l'égalité des électeurs sont permises, mais « ces dérogations ne peuvent être admises que si elles permettent de mieux gouverner l'ensemble de la population, compte tenu du poids des questions d'ordre régional au sein de cette population et des facteurs géographiques propres au territoire gouverné¹ ». [Traduction] Mais dans sa décision suivante sur le redécoupage des circonscriptions (affaire *Carter*), la juge McLachlin, siégeant alors à la Cour suprême du Canada, a défini le concept du droit de vote par rapport à la poursuite de la « représentation effective ». Elle a affirmé que « le droit de vote garanti à l'article 3 n'a pas pour objet l'égalité du pouvoir électoral comme telle, mais le droit à une « représentation effective² ». » Elle a ensuite souligné que la parité relative du pouvoir des électeurs est une condition primordiale de la représentation effective mais que la parité doit être conditionnée au besoin par des facteurs comme les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité, et la représentation des groupes minoritaires³.

La notion de communauté d'intérêts, qui n'est pas une notion particulièrement rigoureuse, est souvent invoquée pour défendre le

maintien des circonscriptions telles quelles. Il n'est pas absurde de maintenir les circonscriptions existantes : on renforce ainsi la notion de « communauté » telle qu'elle a évolué au fil du temps et au gré des événements. C'est là une notion très anglaise, très burkienne. L'idée de délimitation selon l'identité d'un groupe suppose, par contre, une représentation sociologique, un élément nouveau et différent qui mérite qu'on s'y attarde. C'est d'ailleurs ce que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes a fait en 1994. Le comité a examiné les différentes façons de définir la communauté d'intérêts : il y a, d'une part, une façon conservatrice qui tient compte des limites existantes, des frontières naturelles, des caractéristiques géographiques ainsi que des questions de transport et de communication, et d'autre part, une approche plus vaste qui traite en plus des facteurs sociologiques. Le comité a fini par adopter la définition conservatrice en soutenant qu'une référence explicite aux facteurs sociologiques conduirait obligatoirement à l'établissement de circonscriptions de groupes minoritaires et favoriserait de ce fait une politique d'intolérance⁴.

Bien que le rapport du comité ait été mis au rancart, le fait que l'on ait cherché à définir le concept de communauté d'intérêts témoigne de son importance. S'il n'est pas clairement défini, il ouvre la voie aux espoirs et aux rêves de tout un chacun, mais crée aussi des cauchemars pour les membres des commissions de délimitation des circonscriptions. Comment peut-on évaluer la validité de l'utilisation d'un concept au regard d'une carte électorale? En d'autres termes, en quoi consiste une justification pertinente du recours à la notion de communauté d'intérêts?

Justification des déviations par rapport à la parité des électeurs pour favoriser la communauté d'intérêts

Pour les commissions de délimitation des circonscriptions, la leçon à tirer de la jurisprudence de la Charte concernant la délimitation des circonscriptions est qu'elles doivent justifier leurs décisions. En effet, des individus ou des groupes qui ne sont pas satisfaits de la façon dont les commissions ont tracé une carte électorale donnée peuvent la contester devant les tribunaux. De ce fait, les commissaires, qui pouvaient auparavant taire les raisons de leurs décisions relatives à la délimitation des circonscriptions, se sentent maintenant obligés de les exposer au grand jour.

La question de la justification se révèle quelque peu problématique. Jusqu'à maintenant, il semble que l'importance accordée par les tribunaux à la justification a mis fin à l'ancienne pratique de redécoupage tenant *seulement* compte de la tradition et d'un calcul partisan, et d'aucune autre norme. Il est à croire que le cas *MacKinnon*⁵ de l'Île-du-Prince-Édouard en 1993 ne se reproduira pas : le gouvernement provincial avait dû chercher des arguments pour défendre une carte électorale qui était restée pratiquement inchangée pendant 100 ans. Malgré tout, certaines commissions de délimitation des circonscriptions ont encore l'habitude de ne pas mettre par écrit les motifs de leurs décisions. La carte électorale de l'Alberta qui a été contestée en 1993 dans l'affaire *Reference re Electoral Divisions Statutes Amendment Act* comportait si peu de justification écrite que la Cour d'appel a écrit : « Nous ne savons pas exactement pourquoi de nombreux écarts ont été ainsi permis. Il fallait, dans ce cas, une justification pour chacune des circonscriptions. Il n'y en avait pas⁶ ». [Traduction]

Outre les cas où il y a absence de justification, il y a aussi la question de la pertinence de la justification, qui est particulièrement délicate quand on utilise des expressions passe-partout comme « communauté d'intérêts ». Enfin, il faut aussi se pencher sur l'ampleur des écarts justifiés par la communauté d'intérêts, à l'intérieur même des limites permises par la loi – par exemple selon la règle des 25 %. Est-ce que tout écart inférieur à la variance définie est acceptable de prime abord? Heureusement, il y a aussi de la jurisprudence à cet égard à l'Île-du-Prince-Édouard. La carte électorale vieille d'un siècle mentionnée plus haut a été simplement rejetée dans l'affaire *MacKinnon*. La proposition faite subséquemment

par la province a été formulée par l'Assemblée législative, qui a utilisé la variance de 25 % en plus ou en moins du quotient électoral par circonscription. Le texte législatif qui sous-tend la nouvelle carte prescrit le recours à une commission de délimitation des circonscriptions lors des révisions ultérieures et enjoint cette commission de tenir compte des éléments habituels dans la révision des limites, à savoir, les caractéristiques géographiques; les tendances démographiques; la communauté d'intérêts; les limites municipales et les autres facteurs qu'elle juge pertinents. Ainsi, le modèle élaboré en vue des révisions ultérieures est une version du modèle fédéral⁷. Cependant, la nouvelle carte élaborée par l'Assemblée législative n'était pas accompagnée d'un rapport pour expliquer et justifier le travail effectué. Quand Charlottetown et quelques plus petites communautés avoisinantes ont contesté la carte devant les tribunaux, les conseillers juridiques du gouvernement ont dû préparer une réponse justificative à l'intention des auteurs du recours. Ces derniers soutenaient que les 27 circonscriptions, dont l'écart variait de 21,10 % au-dessus de la population moyenne à 19,28 % en dessous, ne respectaient pas la norme de la parité relative des électeurs, que les régions rurales étaient surreprésentées comparativement aux régions urbaines et que les circonscriptions n'étaient pas conformes aux nouvelles frontières de Charlottetown et de Summerside, décrites comme des communautés d'intérêts⁸.

L'affirmation que ces deux municipalités constituaient des communautés d'intérêts n'était qu'un argument secondaire. Ce qui dérangeait réellement les auteurs du recours était que la carte électorale n'observait pas le principe de la parité des électeurs : les régions rurales étaient surreprésentées au détriment des régions urbaines. Le gouvernement a concédé la question de la surreprésentation mais il a présenté tout un éventail d'arguments pour la défendre, notamment en invoquant une communauté d'intérêts relative à la région rurale de Kings County, citant des indicateurs statistiques pour démontrer que le comté est une région distincte et désavantagée de la province. Cependant, le juge en chef MacDonald ne l'a pas entendu de cette oreille.

Le comble de l'ironie est que le juge en chef MacDonald a confirmé la carte tout en réfutant les arguments présentés pour défendre la surreprésentation des circonscriptions rurales, alors que celle-ci constituait la cause première des écarts démographiques entre les circonscriptions. Il a mis en question la décision de



...l'importance accordée par les tribunaux à la justification a mis fin à l'ancienne pratique de redécoupage tenant *seulement* compte de la tradition et d'un calcul partisan, et d'aucune autre norme.

l'Île-du-Prince-Édouard de permettre un écart de 25 %, demandant si une variance inférieure, comme 10 %, ne serait pas plus appropriée. Il n'est pas nécessaire d'explorer les raisons pour lesquelles il a avancé ce chiffre précis; ce qui importe plutôt est son opinion sur ce qui constitue une raison valide pour un écart important du principe de l'égalité des électeurs, opinion qu'il a émise en discutant de la densité. Le gouvernement avait prétendu que les circonscriptions devraient être denses et que la densité exige forcément une certaine latitude par rapport aux chiffres. Le juge en chef MacDonald a riposté que la densité est un idéal qui ne doit pas être poursuivi aux dépens de l'égalité des électeurs – à l'exception cependant de la circonscription d'Évangéline—Miscouche, où vit la plus grande partie de la communauté acadienne de l'île. Sur la carte existante, les électeurs acadiens sont fusionnés avec un plus petit nombre d'électeurs anglophones, et il a estimé que cette fusion n'était pas nécessaire : « il n'y a aucune raison de ne pas accorder un statut spécial à cette circonscription et lui permettre de descendre sous les 25 %. Ainsi, la population acadienne aurait sa propre circonscription et la population anglophone d'Évangéline—Miscouche pourrait être rattachée à une circonscription anglophone⁹. » [Traduction] Il a ajouté que même les auteurs du recours étaient disposés à voir Évangéline—Miscouche déroger au principe de la parité des électeurs.

Il convient de tirer au clair ce qui s'est produit, surtout du fait que la cour d'appel a majoritairement adopté la même position à cet égard et a maintenu la décision portée en appel¹⁰. D'abord, l'explication de la déviation par rapport à la parité électorale n'a été donnée qu'après coup – de nouveau – et les tribunaux ne l'ont pas trouvée convaincante. En second lieu, les tribunaux ont indiqué clairement qu'une communauté culturelle minoritaire qui est géographiquement dense peut correspondre à une communauté d'intérêts. Dans ce modèle, la minorité est une communauté d'intérêts et, à ce titre, il y a une raison valable de s'écarter du principe de l'égalité des électeurs. Mais il y a aussi un autre modèle, ce qui nous amène à parler de la Nouvelle-Écosse.

Définitions législatives de la communauté d'intérêts

En Nouvelle-Écosse, l'Assemblée législative a établi des directives sur la prise en compte des minorités dans le redécoupage électoral. Au

fédéral par contre, le Parlement ne transmet aucune directive à cet égard mais laisse plutôt aux commissions le soin d'évaluer la question de la communauté d'intérêts. On serait donc porté à croire que le cas de la Nouvelle-Écosse n'est pas pertinent au champ fédéral, or il l'est, en raison de la façon dont l'Assemblée législative a attiré l'attention sur la représentation des groupes minoritaires – créant de ce fait un précédent – et l'a conceptualisée.

En 1991, un comité de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a défini le mandat de la première commission indépendante de délimitation des circonscriptions de la province. Dans son rapport, qui a été publié après l'affaire *Carter*, ce comité a affirmé que la parité relative du pouvoir électoral qui est assurée par des circonscriptions constituées d'un nombre à peu près égal d'électeurs est un facteur « primaire » d'une « extrême importance » pour garantir le droit à une représentation effective, et que les déviations par rapport à la parité des électeurs ne sont tolérables que si l'on peut démontrer qu'elles aident à mieux gouverner l'ensemble de la population. Il a aussi énuméré cinq autres facteurs primaires qui peuvent être pertinents à la représentation effective : la géographie; l'histoire locale; la communauté d'intérêts; les projections relatives au taux de croissance de la population; et la représentation des minorités¹¹. Pour ce qui est de la représentation des minorités, il a chargé la commission de délimitation des circonscriptions de solliciter « l'avis, l'appui et la coopération » des représentants des communautés afro-canadienne, acadienne et mi'kmaq. Enfin, le comité a refusé d'établir une règle de variance, insistant que la commission « ne devait pas être régie par un facteur de déviation démographique prédéterminé ou par une répartition prédéterminée entre les circonscriptions urbaines et rurales¹²».

Puisque l'Assemblée législative a accepté le rapport du comité dans sa totalité, la commission de délimitation des circonscriptions devait relever le défi de produire une carte électorale provinciale conforme aux exigences de l'Assemblée législative en matière de représentation des groupes minoritaires ainsi qu'à ses consignes concernant l'extrême importance de la parité relative du pouvoir électoral. Pour ce faire, la commission a conçu un modèle du « droit à l'attribution d'un siège » devant servir en même temps que le concept de « circonscription protégée ». Les détails de ce modèle et de ce concept figurent dans le rapport de la commission¹³. En bref, le modèle de droit produit une carte électorale entièrement fondée sur le principe de



...si des membres
d'une collectivité
donnée sont
dispersés dans
toute la
province, il est
difficile de
répondre à leurs
besoins de
représentation
dans le cadre
d'un régime
électoral axé
sur le territoire.

l'égalité des électeurs. Il indique le nombre de circonscriptions auquel chaque région de la province « a droit » en fonction de sa population. Cela étant fait, la commission s'est penchée sur les facteurs non démographiques prévus dans son mandat.

Comme nous l'avons déjà vu, l'Assemblée législative a attaché une grande importance à la représentation de collectivités minoritaires particulières. La commission devait déterminer 1) les régions de la province, s'il en existe, qui se distinguent par leur communauté d'intérêts et leur histoire, par la représentation de communautés minoritaires au sein de leur population ou par leur isolement géographique; et 2) le degré auquel la population de ces régions a besoin de protection sous forme de circonscriptions distinctes ou de petite taille, ou *peut* être effectivement protégée de cette façon. Il n'est pas toujours facile d'en juger. D'ailleurs, si des membres d'une collectivité donnée sont dispersés dans toute la province, il est difficile de répondre à leurs besoins de représentation dans le cadre d'un régime électoral axé sur le territoire. La situation de la collectivité noire de la Nouvelle-Écosse en est un exemple, puisque ses membres élisent domicile partout dans la province. Néanmoins, un grand nombre d'entre eux vivent dans diverses petites collectivités de la région de Preston, où la commission a décidé de créer une circonscription protégée. Bien que la population de cette nouvelle circonscription ne représente que la moitié de la population moyenne des circonscriptions non protégées, les collectivités noires ne constituaient encore que le tiers de sa population totale. Ainsi, on ne peut pas vraiment désigner cette circonscription comme la « circonscription des Noirs ». D'autre part, les études sur la concurrence entre les candidats de différents partis politiques dans des circonscriptions uninominales indiquent qu'un pourcentage de cet ordre est suffisant pour que les membres d'une collectivité minoritaire aient de bonnes chances d'élire un des leurs. Cette éventualité s'est d'ailleurs concrétisée quand la circonscription de Preston a élu le premier député noir de l'Assemblée législative lors du scrutin selon la nouvelle carte électorale.

Il reste la question du lien entre les circonscriptions protégées et le modèle de droit. La commission de délimitation des circonscriptions a créé cinq circonscriptions protégées : trois dans des régions acadiennes de la province, une dans la région de Preston et la cinquième dans une partie peu peuplée de la région rurale du Cap-Breton. Puisqu'il y avait au total 52 sièges à l'Assemblée législative, la décision de s'écarter de la parité relative des électeurs dans les cinq circonscriptions protégées a

entraîné d'inévitables conséquences en ce qui concerne la population moyenne ou le droit de la population des autres circonscriptions. Dans un souci de transparence absolue à ce sujet, la commission a décidé d'omettre complètement les circonscriptions protégées du calcul du droit de la population des 47 circonscriptions restantes. En l'occurrence, le droit rajusté supposait une augmentation de 5 % de la population requise, par rapport à une carte électorale qui n'aurait pas renfermé de circonscriptions protégées. Cette différence de 5 % était en quelque sorte le « prix » que les résidents des 47 circonscriptions devaient payer pour que ceux des circonscriptions de petite taille aient une représentation effective. Il s'agissait d'un prix que la législature avait jugé – et continue de juger – adéquat et publiquement acceptable.

La province effectue en ce moment une nouvelle révision des limites des circonscriptions. En novembre 2001, un comité de l'Assemblée législative a examiné le mandat de la commission de délimitation des circonscriptions et a décidé d'accorder la même importance à la représentation des minorités. Comme auparavant, elle a considéré l'égalité des électeurs comme le premier « facteur primaire » de la représentation, suivi de la géographie; de l'histoire locale; de la communauté d'intérêts; et de la représentation des minorités, en particulier des Acadiens et des Noirs de la province. Cependant, son modèle est désormais plus proche du modèle fédéral et comporte une règle de variance de 25 %. Il lie aussi la représentation des minorités à la notion des circonstances exceptionnelles : « la commission de délimitation des circonscriptions provinciales doit être régie par le principe général qu'une circonscription ne devrait pas dévier de 25 % en plus ou en moins que le nombre moyen d'électeurs par circonscription, sauf dans des cas exceptionnels. Les circonstances exceptionnelles s'entendent de la volonté de favoriser la représentation des minorités acadienne et noire de la Nouvelle-Écosse¹⁴ ». [Traduction]



L'expérience des deux provinces atlantiques laisse aux membres des commissions de délimitation des circonscriptions fédérales deux points à considérer au sujet de la communauté d'intérêts.

Conclusion

L'expérience des deux provinces atlantiques laisse aux membres des commissions de délimitation des circonscriptions fédérales deux points à considérer au sujet de la communauté d'intérêts. Le premier concerne le poids des précédents créés. Pour une seconde fois, l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a formulé des directives claires sur la représentation des minorités que la commission de délimitation des circonscriptions devra encore une fois mettre en application. Il y a

ensuite le raisonnement des tribunaux de l'Île-du-Prince-Édouard voulant que la représentation des minorités soit un exemple évident de communauté d'intérêts pertinente.

Le second point se rapporte à l'élaboration des différentes méthodes pour conceptualiser la représentation des minorités. Une des méthodes considère une minorité comme une communauté d'intérêts en soi. Il s'agit de l'interprétation donnée par les tribunaux de l'Île-du-Prince-Édouard : certains juges ont suggéré que la communauté d'intérêts d'une minorité est la seule raison valable pour s'écarter de la parité électorale. D'ailleurs, même le juge dissident de la Cour d'appel a affirmé qu'il ne voyait aucune bonne raison pour que la population soit si inégale entre les différentes circonscriptions de la province, à l'exception d'Évangéline—Miscouche. Il a ajouté que c'est le type de circonscription pour laquelle il n'y a aucune limite quant à l'ampleur de la déviation permise, pourvu qu'elle soit nécessaire à une représentation plus effective¹⁵. L'autre méthode pour conceptualiser la représentation des minorités est celle adoptée par le comité de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. Elle consiste à catégoriser la représentation des minorités comme une circonstance exceptionnelle, ce qui rappelle la règle fédérale permettant à des commissions de délimitation de dépasser la variance de 25 % dans des circonstances exceptionnelles et celle de la Colombie-Britannique qui le fait dans des circonstances « spéciales ».

Ces modèles sont-ils analytiquement distincts les uns des autres? On peut soutenir qu'ils le sont. Si la représentation des minorités est conçue comme une communauté d'intérêts, alors elle doit se mesurer à toutes les autres notions de communauté d'intérêts. Cependant, on peut supposer qu'elle le ferait fort bien, simplement parce qu'une revendication alléguant une cohésion liée à une dimension importante de la vie – l'identité culturelle – semble plus convaincante, par exemple, qu'une communauté d'intérêts axée sur les modes de transport. D'autre part, si on considère la représentation des minorités comme une circonstance spéciale ou exceptionnelle, on la transpose alors sur un autre plan conceptuel. Elle devient une catégorie complètement distincte et, en conséquence, peu commune. Étant donné le cadre de référence dans lequel ils doivent travailler, notamment le concept indéfini de communauté d'intérêts, les membres des commissions de délimitation des circonscriptions fédérales peuvent aussi bien, face aux revendications de représentation des minorités, décider qu'il s'agit d'une communauté d'intérêts ou d'une circonstance exceptionnelle. Une chose est certaine, les revendications fondées sur la représentation des minorités ne sont pas en voie de disparaître. ❧

NOTES

1. *Dixon c. British Columbia* (A.G.), (1989) 59 D.L.R. (4th), 267. Il est important de souligner que la juge McLachlin a inclus l'idée de déviation justifiable dans son concept de droit de vote en vertu de l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cela ressort clairement dans sa discussion de la relation entre l'article 3 et l'article 1 qui permet aux gouvernements d'imposer des limites raisonnables aux droits si la justification de ces limites peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Elle a écrit « que tout citoyen a droit à un vote égal sous réserve uniquement d'exceptions qui se justifient parce qu'elles permettent de mieux gouverner compte tenu des questions régionales ou des facteurs géographiques. La question au regard de l'article 1 est de savoir si la dérogation à la norme est raisonnable et peut se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique. En d'autres mots, est-ce que des écarts démographiques qui ne peuvent être justifiés par des motifs précités peuvent être confirmés en vertu de l'article 1 de la Charte? » [Traduction] *Ibid.*, 270.
2. *Reference Re Provincial Electoral Boundaries* (Sask.) (1991) 81 D.L.R. (4th), 35.
3. *Ibid.*, 39.
4. Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *Rapport*, 25 novembre 1994, 33 : p. 5-11.
5. *MacKinnon c. Prince Edward Island* (1993), 101 D.L.R. (4th), 362.
6. *Reference re Electoral Divisions Statutes Amendment Act, 1993* (Alberta) (1994), 119 D.L.R. (4th), 14.
7. *Electoral Boundaries Act*, Stats. P.E.I. 1994, c. 13.
8. *Charlottetown (City) et al. c. Prince Edward Island et al.* (1996), 150, T.-N et Î.-P.-É., R., 98-99.
9. *Ibid.*, 101.
10. *Charlottetown (City) et al. c. Prince Edward Island et al.* (1998), 169 T.-N et Î.-P.-É., R., 188; 521 A.P.R. 188. La décision rendue par la Cour d'appel a été portée en appel devant la Cour suprême du Canada, qui a refusé d'entendre l'affaire.
11. La commission a examiné, en consultation avec les dirigeants de la communauté mi'kmaq, l'idée d'une circonscription réservée aux Mi'kmaq – comme l'en a chargée l'Assemblée législative. Cependant, les Mi'kmaq ne sont pas parvenus à un consensus sur la meilleure façon de mettre en place une telle circonscription. L'Assemblée législative a toutefois décidé de reconnaître un 53^e siège appartenant aux Mi'kmaq et les a invités à s'en prévaloir.
12. *Ibid.*, p. 7.
13. Nouvelle-Écosse, Provincial Electoral Boundaries Commission, *Effective Political Representation in Nova Scotia: The 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*, mars 1992, p. 20-30.
14. Provincial Electoral Boundaries Commission, Information Package (trousse de renseignements), mars 2002 (www.nspebc.ca/index.html).
15. *Charlottetown*, 1998, p. 213.

Communauté d'intérêts

et quotient électoral

La révision de la
carte électorale
fédérale au Québec



Professeur RÉJEAN PELLETIER*
DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE,
UNIVERSITÉ LAVAL, QUÉBEC



Si la démocratie repose sur l'idée fondamentale de la souveraineté du peuple, la démocratie de représentation, dans laquelle nous vivons, implique que le peuple participe à l'exercice de l'autorité politique en choisissant des personnes appelées à le représenter. Le choix de ces représentants et représentantes se fait dans le cadre d'élections compétitives fondées sur des règles de jeu ou sur un processus électoral réellement démocratique. Le suffrage universel, le mode de scrutin et le découpage de la carte électorale font partie de ces règles du jeu. Il importe donc de bien définir qui a le droit de choisir ses représentants, selon quelles modalités et dans quel cadre territorial. À cet égard, la délimitation des circonscriptions électorales constitue un processus tout aussi important que la définition du mode de scrutin.

Le cadre légal

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* (L.R.L.C.E.) ne fournit que des balises générales pour la révision de la carte électorale. Elle prescrit la prise en considération de trois facteurs : le quotient électoral – la population ne doit pas s'écarter de plus de 25 % de la population moyenne des circonscriptions de la province; la communauté d'intérêts; et la superficie – une circonscription ne doit pas être trop vaste.

Ces critères doivent être considérés en concomitance, c'est-à-dire qu'il faut tenter de les respecter simultanément, étant entendu que le principe ayant trait à la superficie s'applique rarement alors que le quotient électoral et la communauté d'intérêts doivent toujours être pris en considération. Toutefois, si ces deux derniers critères sont d'une égale importance, il faut bien voir que le quotient est le facteur premier pour empêcher des distorsions trop importantes dans la représentation électorale. C'est là un moyen essentiel pour assurer une représentation paritaire de la population des diverses circonscriptions et une meilleure égalité des citoyens. En pratique toutefois, la parfaite égalité entre les

* L'auteur était membre de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales du Québec en 1994.

circonscriptions n'est probablement pas souhaitable parce qu'il serait alors impossible de prendre en compte d'autres facteurs tels que la communauté d'intérêts. Le législateur a donc accordé une grande latitude aux commissaires en permettant un écart de plus ou moins 25 % par rapport au quotient électoral.

La Cour suprême du Canada reconnaît d'ailleurs l'importance de la communauté d'intérêts ou de ce qui peut lui être assimilé. Dans son *Renvoi : Circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)*, elle a statué à la majorité que le droit de vote garanti à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* n'a pas pour objet l'égalité du pouvoir électoral comme tel, mais le droit à une « représentation effective ». Ce droit de vote, ajoute-t-elle, comporte de nombreux éléments, dont l'un est l'équité.

La cour explique encore que « la parité relative qu'il est possible d'atteindre peut ne pas être souhaitable si elle a pour effet de détourner du but principal, qui est la représentation effective ». Ce qu'il importe de souligner, c'est que la cour établit elle-même un certain nombre de

facteurs dont on peut tenir compte dans la délimitation des circonscriptions. « Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent la diversité de notre mosaïque sociale », écrit-elle en précisant que cette liste n'est pas exhaustive.

Par-delà ces grandes balises établies par la L.R.L.C.E. et par la Cour suprême, que signifie cette notion de communauté d'intérêts?

La communauté d'intérêts

D'entrée de jeu, il convient de rappeler, à la suite de John C. Courtney (2001 : 207), que cette notion suggère « une variété de facteurs possiblement en compétition ». La L.R.L.C.E. fait état de la communauté d'intérêts ou de la spécificité d'une circonscription électorale ou de son évolution historique, ce qui peut donner lieu à différentes interprétations souvent contradictoires. La communauté d'intérêts est-elle avant tout de nature économique, sociologique, linguistique ou culturelle? S'agit-il d'une spécificité à caractère géographique, démographique ou autre?

La *Loi électorale* du Québec établit des balises plus précises qui peuvent nous éclairer : « La circonscription représente une communauté naturelle établie en se fondant sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique, telles que la densité de la population, le taux relatif de croissance de la population, l'accessibilité, la superficie et la configuration de la région, les frontières naturelles du milieu ainsi que les territoires des municipalités locales » (article 15). Il est probable que les commissaires fédéraux tiennent compte implicitement de la plupart de ces critères dans leur travail, à l'exception peut-être du taux relatif de croissance de la population.

Dans son rapport de 1994, la Commission fédérale de délimitation des circonscriptions électorales fédérales du Québec indiquait qu'elle avait cherché :

- « à tenir compte de l'existence de chaque grande région de la province et de sa personnalité propre;
- à ne pas déplacer, sans raison sérieuse, les limites des circonscriptions existantes;
- à respecter le sentiment d'appartenance et la communauté d'intérêts des habitants d'une région ou d'une sous-région, de même que leurs pôles d'attraction commercial, industriel, résidentiel, agricole ou autre;
- au besoin, à écarter résolument l'aspect purement mathématique de la démographie, ce qui explique que dans une même région il existera des différences de population notables mais justifiées et souhaitées par les personnes en cause;

Dans son rapport de 1994, la Commission fédérale de délimitation des circonscriptions électorales fédérales du Québec indiquait qu'elle avait cherché :

- « à tenir compte de l'existence de chaque grande région de la province et de sa personnalité propre;
- à ne pas déplacer, sans raison sérieuse, les limites des circonscriptions existantes;
- à respecter le sentiment d'appartenance et la communauté d'intérêts des habitants d'une région ou d'une sous-région, de même que leurs pôles d'attraction commercial, industriel, résidentiel, agricole ou autre;
- au besoin, à écarter résolument l'aspect purement mathématique de la démographie, ce qui explique que dans une même région il existera des différences de population notables mais justifiées et souhaitées par les personnes en cause;
- à faciliter, par l'établissement d'un rapport raisonnable entre les deux facteurs du territoire et de la population qui l'habite, l'accomplissement de la tâche du député qui, en définitive, a la responsabilité d'être à l'écoute de ses électeurs et électrices, et doit leur être accessible en toute circonstance ». (*Rapport*, 1994 : 52-53)



- à faciliter, par l'établissement d'un rapport raisonnable entre les deux facteurs du territoire et de la population qui l'habite, l'accomplissement de la tâche du député qui, en définitive, a la responsabilité d'être à l'écoute de ses électeurs et électrices, et doit leur être accessible en toute circonstance ». (*Rapport*, 1994 : 52-53)

La notion même de communauté d'intérêts soulève une question fondamentale à la base de la démarche des commissaires : est-ce que les individus qui résident dans une circonscription ont des intérêts communs qu'un représentant serait appelé à défendre ou est-ce qu'ils vivent des problèmes communs qu'un représentant serait appelé à résoudre? Pour y répondre, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs qui impliquent que la population d'un territoire donné partage des intérêts, des problèmes, des attributs.

Dans le cas du Québec qui nous intéresse plus particulièrement ici, il faut tenir compte d'une frontière naturelle qui divise le territoire en deux, soit le fleuve Saint-Laurent. Les communautés d'intérêts se définissent, en général, de part et d'autre du fleuve. On devrait donc se fixer comme règle qu'en aucun cas les limites d'une circonscription ne devraient franchir cette barrière naturelle, y compris dans une région comme Trois-Rivières au nord et Bécancour au sud où les échanges économiques et commerciaux sont de plus en plus fréquents depuis la construction d'un pont.

Un autre facteur physique, soit l'immensité du territoire québécois, joue un grand rôle. Le territoire du nord de la province est très vaste et peu peuplé. Une telle situation n'est pas unique au Québec, mais elle est plus accentuée dans cette province du fait qu'elle s'étend plus au nord que les autres provinces canadiennes. Ce vaste territoire septentrional soulève, en particulier, la question des intérêts communs des communautés autochtones qui y vivent et, de ce fait, le problème de la représentation de ces intérêts.

Dans un mémoire intéressant et bien documenté, la Société Makivik, chargée de la défense et de la promotion des intérêts des Inuits, réclamait en 1994 la création d'une circonscription au nord du 55^e parallèle, soit pour 7 693 personnes à l'époque. Le premier projet de la commission partageait le territoire inuit entre deux circonscriptions, soit Manicouagan et Abitibi. Ne pouvant créer la circonscription revendiquée, la commission, avec l'accord des représentants des Inuits, a décidé de réunir tous les Inuits dans une même circonscription, soit celle d'Abitibi. Cette circonscription est la plus vaste circonscription de toutes les provinces au Canada à l'extérieur des territoires; elle comprend

également de nombreux villages cris. Quant à la circonscription de Manicouagan, elle constitue le seul cas au Québec où s'applique la clause des « circonstances extraordinaires » : la commission y a dépassé la limite inférieure de la population prévue par la Loi.

En ce qui regarde la difficulté du député de fournir des services et de bien assurer la représentation des circonscriptions qui couvrent des territoires immenses, il faut se rappeler ce que disait déjà Munroe Eagles à ce sujet. Reconnaisant que « le processus de délimitation est

en soi un moyen rudimentaire et peu original de résoudre les problèmes de prestation de services », il ajoutait : « Il serait beaucoup plus simple de fournir des allocations supplémentaires au député ou à la députée venant de régions éloignées ou peu peuplées, pour embaucher plus de personnel ou acquérir des équipements de télécommunications qui lui permettraient d'assurer efficacement la représentation et les intérêts ». (Eagles, 1991 : 207)

Par-delà ces facteurs relevant de la géographie physique mais qui font également appel à la communauté d'intérêts, il importe aussi de considérer l'appartenance à une même municipalité où se sont tissés des liens entre les citoyens ou, dans les grandes villes, l'appartenance à un même quartier où s'établissent des relations de voisinage. À ceci s'ajoute la prise en considération des intérêts économiques qui relient les gens d'une région, comme les liens entre une ville qui constitue le pôle économique d'une région (par exemple, Rimouski, Joliette ou Drummondville) et son arrière-pays ou les liens économiques qui se sont développés dans une région comme la Beauce.

En 1994, la Commission fédérale pour le Québec a tenté de capter cette double réalité – appartenance à une même municipalité et intérêts économiques communs – en tenant compte de la structure de municipalité régionale de comté (MRC) propre au Québec. À l'extérieur des grandes communautés

urbaines de Montréal, Québec et l'Outaouais qui regroupent un peu plus du tiers de la population québécoise, tout le reste du territoire de la province (à l'exception de la partie la plus septentrionale) est découpé en 96 MRC. Chaque MRC constitue un ensemble supra-municipal qui regroupe un certain nombre de municipalités ayant normalement des affinités, en particulier sur le plan économique; les MRC s'occupent d'aménagement du territoire, de développement économique et de mise en commun des services municipaux. Autant que possible, la commission a cherché à préserver les frontières des MRC de façon à les inclure en bloc dans une même circonscription et



...la commission a cherché à préserver les frontières des MRC de façon à les inclure en bloc dans une même circonscription et à protéger ainsi leurs intérêts économiques.

à protéger ainsi leurs intérêts économiques. Dans certaines régions, comme en Estrie, il ne fut pas toujours possible de le faire.

Dans le cas du Québec comme dans les autres provinces, le dépeuplement des milieux ruraux et des régions périphériques au profit des villes et des régions centrales soulève un autre problème. Celui-ci s'est posé avec acuité en Gaspésie et, d'une façon générale, dans l'est du Québec. Il devrait se poser davantage cette année dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Dès le départ, il est apparu clairement en 1994 qu'on ne pourrait maintenir les trois circonscriptions existantes en Gaspésie puisque chacune aurait été très éloignée du quotient électoral (91 946 habitants) et même nettement au-delà de l'écart maximal de 25 % prévu par la Loi. Par ailleurs, vouloir maintenir la situation en vigueur et faire trois exceptions ne semblaient pas du tout justifiés puisque les circonscriptions plus peuplées de la Montérégie au sud de Montréal et des Laurentides au nord auraient été pénalisées. En outre, ce que perdait la région (une circonscription), elle ne pouvait le récupérer dans la région contiguë, soit le Bas-Saint-Laurent, car elle était aussi en déclin démographique.

Par la suite, il restait à déterminer comment redécouper la péninsule gaspésienne. Dans son projet initial, la commission proposait un découpage selon l'axe est-ouest. Cette proposition a fait l'objet de débats aussi bien à Percé qu'à Rimouski. Les personnes présentes à ces audiences se sont montrées favorables à un découpage selon l'axe nord-sud qui respectait mieux, selon elles, les communautés d'intérêts et l'intégrité territoriale des MRC de la péninsule. Le rapport final a tenu compte de ces observations.

Le développement rapide des banlieues et le dépeuplement des centres-villes pose un problème analogue. C'est ainsi que la commission a proposé, en 1994, la disparition d'une circonscription sur l'île de Montréal et la création de deux circonscriptions dans la région métropolitaine, l'une au sud en Montérégie et l'autre au nord dans la région des Laurentides. Une telle proposition a entraîné des modifications importantes aux circonscriptions de l'île de Montréal et de la région métropolitaine. Mais dans ce cas, contrairement à ce qui s'est passé en Gaspésie, cette proposition qui comportait le transfert d'une circonscription vers la banlieue a soulevé moins de controverse du fait que les pertes du centre-ville étaient compensées en banlieue.

Deux autres points méritent enfin d'être soulignés. Le premier a trait à la présence de caractéristiques sociales communes dans un milieu donné, comme le partage d'une langue minoritaire ou l'appartenance à une communauté culturelle. Ce sont là des facteurs sociaux qui peuvent engendrer une véritable communauté d'intérêts.

Faudrait-il alors favoriser la communauté culturelle ou le groupe linguistique de façon à lui garantir une circonscription où il serait majoritaire, quitte à introduire une forme de « gerrymandering » visant la promotion sociale ou l'action positive? On devrait rejeter cette dernière hypothèse, mais il faudrait être sensible à la première partie de la question à condition que la minorité linguistique ou le groupe ethnique soit suffisamment nombreux et concentré sur un territoire particulier. C'est ainsi que les circonscriptions de l'ouest de

Montréal peuvent être plus facilement à majorité anglophone que l'immense circonscription de Gaspé, et que celles du centre de Montréal peuvent comporter, sinon une majorité, du moins une minorité importante de gens appartenant à un groupe ethnique. Dans l'un et l'autre cas, il faut en tenir compte le plus possible dans le découpage de la carte électorale.

Enfin, la communauté d'intérêts peut résulter du découpage antérieur des circonscriptions électorales. Les citoyens n'aiment pas changer régulièrement de circonscriptions et les représentants préfèrent habituellement les limites existantes de leur circonscription (à moins que le changement proposé leur soit plus favorable...). C'est ce que faisait déjà remarquer Alan Stewart (1991 : 173) lorsqu'il écrivait : « Les limites existantes des circonscriptions sont pertinentes, non seulement parce qu'une commission antérieure a déterminé qu'elles reflétaient une

communauté d'intérêts, mais aussi parce que la création de circonscriptions fait naître une communauté d'intérêts chez les personnes qui participent à la vie politique du secteur (ne serait-ce qu'en se rendant aux urnes) ». Les partis sont organisés sur la base des circonscriptions; il en est de même d'un certain nombre d'associations qui veulent influencer sur la vie politique de leur milieu, ce qui contribue au développement d'intérêts communs.

Conclusion

Tant que le système actuel sera en place, c'est-à-dire un système fondé sur l'élection d'un député à la majorité simple dans une circonscription électorale, le territoire demeurera toujours un élément fondamental. À l'intérieur du territoire que l'on veut découper, il importe de tenir compte des facteurs socio-démographiques et économiques qui définissent une communauté d'intérêts.

Mais cette communauté d'intérêts ne peut ignorer le quotient électoral défini par la Loi, quotient dont on peut cependant s'écarter dans des limites raisonnables (plus ou moins 25 %), tout en retenant que la clause des « circonstances extraordinaires » doit être utilisée avec parcimonie. Ainsi délimitée, cette communauté d'intérêts ne peut être ni trop extensible ni trop réduite.



...la communauté
d'intérêts peut
résulter du
découpage
antérieur des
circonscriptions
électorales.

La disparition d'une circonscription, surtout dans les régions autres que les grandes métropoles, va toujours soulever un grand nombre d'objections : les opposants estiment le plus souvent que les commissaires s'en sont tenus aux seuls critères démographiques sans tenir compte des autres principes prévus dans la Loi. À l'appui de leurs revendications, ils invoquent généralement la notion de communauté d'intérêts, notion qui peut comprendre à peu près tout, depuis les avantages de l'ancienne circonscription jusqu'à l'idée de frontières naturelles en passant par le caractère rural ou urbain, les liens entre les municipalités, la vie de quartier en ville, les intérêts économiques ou le caractère linguistique ou ethnique.

De toute évidence, les propositions souvent contradictoires des intervenants dans une région compliquent le travail des commissaires et les empêchent parfois de procéder à des modifications substantielles. À ceci s'ajoute également la crainte d'un effet de dominos d'une circonscription à l'autre. C'est pourquoi les changements sont souvent mineurs et concernent habituellement des municipalités à la périphérie d'une circonscription.

On peut conclure qu'il appartient avant tout aux commissaires de chercher à respecter le critère démographique défini dans la Loi, sans pour autant négliger les communautés d'intérêts, et d'assurer ainsi, autant que possible, l'égalité des citoyens et des citoyennes au moment du vote. ❧

BIBLIOGRAPHIE

CANADA (1985), *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R.C. (1985) chapitre E-3, modifiée par L.R.C. (1985), chapitre 6 (2^e supplément) et autres modifications (1985-2000).

CANADA (1994), *Rapport de la Commission fédérale de délimitation des circonscriptions électorales pour la province de Québec*, ministre des Approvisionnement et Services Canada.

COUR SUPRÊME DU CANADA (1991), *Renvoi : Circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)*, [1991] 2 R.C.S. 158.

COURTNEY, John C. (2001), *Commissioned Ridings. Designing Canada's Electoral Districts*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

EAGLES, Munroe (1991), « La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs. Un pas vers l'égalité relative des votes au Canada » dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada. Pour un vote égal et efficace*, Montréal, Wilson & Lafleur, p. 201-251.

QUÉBEC (1989), *Loi électorale (1989)*, L.R.Q., chapitre E-3.3 et ses modifications subséquentes (1990-2001).

STEWART, Alan (1991), « La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales » dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada. Pour un vote égal et efficace*, Montréal, Wilson & Lafleur, p. 133-199.



L'honorable *Lincoln M. Alexander*

**Premier Canadien de race noire
élu à la Chambre des communes**

Le 25 juin 1968, à l'âge de 46 ans, Lincoln Alexander célèbre sur les épaules de ses partisans enthousiastes sa première victoire électorale dans la circonscription de Hamilton-Ouest.

Photo : Hamilton Public Library, collections spéciales

WAYNE BROWN
PERSPECTIVES ÉLECTORALES,
ÉLECTIONS CANADA

Lincoln M. Alexander a souvent fait œuvre de pionnier, contribuant à éliminer de nombreux obstacles de taille pour les membres des minorités visibles du Canada. Le 25 juin 1968, il a écrit une page de l'histoire électorale en devenant le premier Canadien de race noire à être élu à la Chambre des communes. Onze années plus tard, il était le premier Noir nommé et affecté au Cabinet fédéral. En 1985, il était nommé lieutenant-gouverneur de l'Ontario, devenant le premier membre d'une minorité visible à jouer ce rôle dans une province au Canada. En 1996, il devenait le premier président de la Fondation canadienne des relations raciales, poste qu'il occupe toujours. Il a vécu des situations racistes à différentes étapes de sa vie et a toujours essayé d'aborder ces problèmes de front. En janvier, il célébrait son 80^e anniversaire de naissance.

Lincoln MacCauley Alexander est né à Toronto, en Ontario, le 21 janvier 1922, fils d'immigrants de descendance antillaise; sa mère était de la Jamaïque et son père de St-Vincent. Sa mère, Mae Rose, était domestique. Son père, qui portait également le nom de Lincoln MacCauley Alexander, était menuisier de formation, mais au Canada, il a dû travailler comme bagagiste dans les chemins de fer, qui était à cette époque l'un des rares emplois disponibles à un homme de couleur. Le jeune Alexander a grandi à Toronto jusqu'à l'âge de 15 ans, moment où il a déménagé à Harlem, dans la ville de New York, pour vivre avec sa mère. Il a par la suite vécu à Long Island et à Brooklyn.

À son retour au Canada, il a servi dans l'Aviation royale du Canada pendant la Seconde Guerre mondiale, de 1942 à 1945. À Lachine (Québec), il a reçu une formation pour devenir radiotélégraphiste. Après avoir obtenu son diplôme, il a été envoyé à Portage La Prairie, au Manitoba, où il a effectué des vols pour des missions d'entraînement. Il est entré à l'Université McMaster à Hamilton (Ontario), et a obtenu son baccalauréat ès arts en 1949. Il a également fait des études en droit à Osgoode Hall, à Toronto. Il se rappelle qu'à cette époque, il n'y avait qu'environ quatre avocats noirs qui pratiquaient le droit avant lui dans toute la province de l'Ontario. Lorsque de grands cabinets bien établis ont refusé ses services, en 1954, il s'est associé au premier cabinet d'avocats interracial au Canada, Duncan and Alexander. « Ce n'était pas très difficile, mais je n'ai pas eu tous les clients, parce que les gens n'étaient pas habitués à faire affaire avec un avocat noir », précise-t-il. « Personne ne le disait, mais le fait d'être noir signifiait que tu étais perçu comme un incompetent. » En 1962, il s'est associé au cabinet d'avocats Miller, Alexander, Tokiwa et Isaacs de Hamilton, et a été nommé par la suite conseil de la reine en 1965.

En 1965, Lincoln Alexander a fait son entrée sur la scène politique fédérale. Au départ, il ne prévoyait pas réellement remporter la course à l'investiture de son parti. Il n'y avait alors que quelques centaines de Noirs à Hamilton et « aucune personne de couleur n'était alors réellement engagée en politique. Elles n'étaient pas vraiment les bienvenues », explique-t-il. Néanmoins, il a réussi en devenant le premier Noir à se porter candidat fédéral dans Hamilton.

À titre de candidat progressiste-conservateur dans la circonscription de Hamilton-Ouest, il a perdu ses élections par une marge de 2 359 votes en faveur du député libéral.

Toutefois, son équipe considérait le résultat comme une victoire et il a été immédiatement nommé candidat pour la prochaine élection, qui ne surviendrait en fait que deux ans et demi plus tard. Sa longue campagne a porté fruit. À l'élection générale de 1968, il a gagné par une

mince marge de moins de 350 votes et est devenu le premier Canadien de race noire à être élu à la Chambre des communes. Il était le seul candidat du Parti progressiste-conservateur à être élu dans un centre-ville en Ontario, alors que le Parti libéral, dirigé pour la première fois par Pierre Elliott Trudeau, était élu gouvernement majoritaire. La victoire de Lincoln Alexander était remarquable aussi pour une autre raison. Il n'avait jamais travaillé en politique auparavant et « était passé de « gars de la rue » à député à la Chambre des communes. « La plupart des députés avaient habituellement une certaine expérience en politique, que ce soit à titre de conseiller municipal ou de commissaire d'écoles », raconte-t-il. (À cette même élection générale, Leonard Marchand est devenu le premier Indien inscrit à être élu à la Chambre des communes, à titre de député libéral de la circonscription de Kamloops—Cariboo (Colombie-Britannique). (Pour en connaître davantage sur le sénateur Marchand, consultez l'édition de juin 2000 de *Perspectives électorales*). La circonscription de Lincoln Alexander, Hamilton-Ouest, était aussi reconnue pour avoir été en 1957 la circonscription qui a élu la première femme à siéger au Cabinet fédéral, à titre de secrétaire d'État, soit Ellen Fairclough.

L'élection de Lincoln Alexander au Parlement a retenu l'attention des médias. Il se rappelle avoir reçu des coupures de journaux d'un ami à Londres, en Angleterre, qui décrivaient en détail ce scrutin historique au Canada. Lincoln Alexander précise qu'il ne s'était presque pas engagé en politique active auparavant. Deux années avant le lancement de sa première campagne, on lui avait demandé de rencontrer le premier ministre de l'époque, John Diefenbaker, qui voulait le nommer à un poste de haut-commissaire ou d'ambassadeur du Canada. Mais cela n'est pas arrivé car le gouvernement de Diefenbaker a perdu l'élection quelques mois plus tard. Pourquoi John Diefenbaker était-il intéressé à nommer Lincoln Alexander? Il se targuait d'être le premier premier ministre de ce pays

d'origine ni anglaise ni française. « Je crois que c'était parce que lui aussi était un étranger », signale Lincoln Alexander. « Il ne s'appelait ni Smith ni Jones ».

Lorsque Lincoln Alexander est entré au Parlement, c'était encore un club d'hommes blancs. Il n'y avait qu'une seule femme (la députée néo-démocrate de Vancouver, Grace MacInnis) dans une assemblée de 264 députés. Au Parlement, Lincoln Alexander était un personnage



**« J'ai travaillé
deux fois plus
fort qu'un autre
pour prouver
qu'un Noir
pouvait réussir.
Je savais que
j'étais le premier
à faire ceci et le
premier à faire
cela, et que
les gens me
regardaient
avec certaines
attentes. »**

Lincoln Alexander,
2002

imposant. Avec ses six pieds trois pouces, l'homme qu'ils appelaient « Linc » dépassait presque tous les autres et sa voix très grave faisait de lui le député le plus écouté de la Chambre. « Je faisais partie du club et j'étais hautement respecté par les conservateurs, les libéraux et les néo-démocrates », raconte-t-il. Il a particulièrement apprécié la camaraderie entre les députés de tous les partis politiques et les joutes oratoires de la période de question quotidienne.

Lincoln Alexander sera réélu quatre fois et siégera au Parlement pendant près de 12 ans. Une autre première s'est produite en 1979, lorsqu'il a été le premier Noir dans l'histoire du Canada à être nommé ministre, dans le gouvernement progressiste-conservateur nouvellement élu de Joe Clark. Cependant son mandat, à titre de ministre du Travail, n'a duré que neuf mois, son gouvernement ayant été défait à l'élection de l'hiver 1980. Il demeure profondément déçu qu'après des années sur les bancs de l'opposition, il n'a jamais vraiment eu la possibilité de prouver qu'il pouvait être un bon ministre ou d'assurer de grandes réalisations dans son portefeuille. Quelques mois plus tard, en mai 1980, il a démissionné de son siège à la Chambre des communes pour accepter un poste que lui a confié le premier ministre de l'Ontario, William Davis : président de la Commission des accidents du travail de l'Ontario. Il avait adoré être député et a démissionné à contrecœur, mais il explique que sa femme l'avait convaincu qu'il devait accepter le rôle qui lui était offert.

Lincoln Alexander fera de nouveau la manchette en 1985. Sur la recommandation du premier ministre d'alors, Brian Mulroney, il a été nommé 24^e lieutenant-gouverneur de l'Ontario. Cette nomination a été une autre étape historique car il est devenu le premier membre d'une minorité visible à assumer la fonction vice-royale dans une province au Canada. Il lui revenait ainsi, entre autres, de convoquer et de dissoudre l'Assemblée législative de l'Ontario, de lire le discours du Trône à l'ouverture de chaque session législative et de sanctionner les projets de loi adoptés par l'assemblée législative.

Il a fait de la question des jeunes et de l'éducation le principal cheval de bataille de son mandat, prenant la parole devant les étudiants dans plus de 250 écoles au cours de son mandat. Il mettait constamment en valeur l'importance de la scolarisation auprès des jeunes Canadiens. « Demeurez à l'école. Instruisez-vous. Ne touchez pas à la drogue et à l'alcool. Vous n'en avez pas besoin comme béquille. » Il a siégé comme lieutenant-gouverneur jusqu'en 1991. Cette année-là, il a été nommé chancelier de l'Université de Guelph, en Ontario. « Lorsque vous le rencontrez et qu'il vous regarde en vous serrant la main, vous pensez qu'il a attendu ce moment toute sa vie. Vous obtenez toute son attention », affirme le vice-président des Services aux anciens étudiants et au perfectionnement de l'Université de Guelph, Robert McLaughlin.

En 1996, Lincoln Alexander a accepté la présidence de la Fondation canadienne des relations raciales. Cette fondation a été créée par le gouvernement du Canada dans le cadre de l'Entente de redressement à

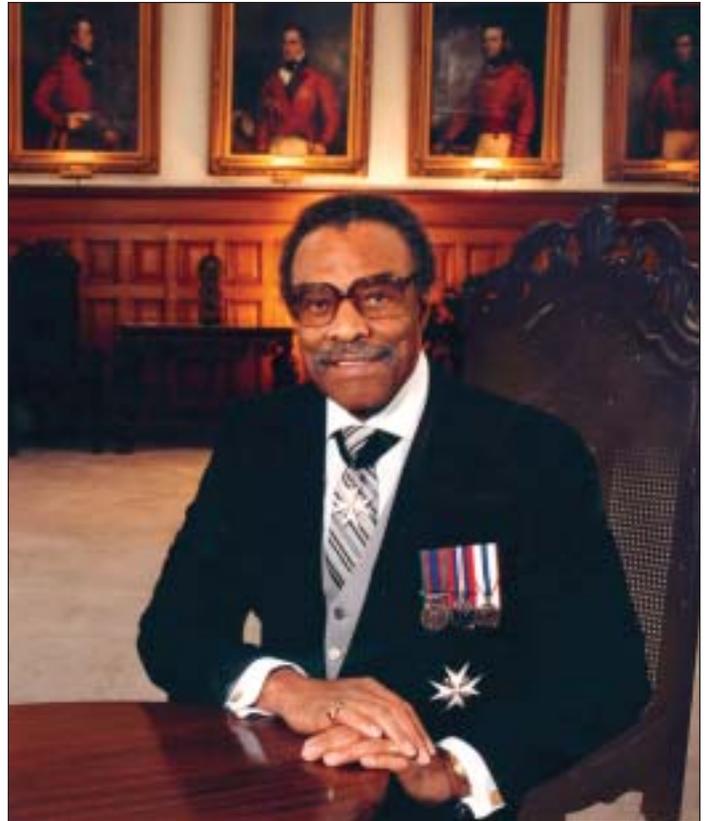
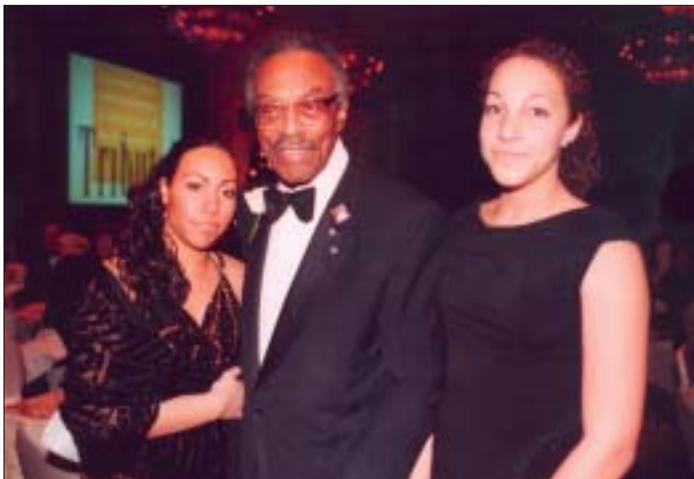


Photo : Bureau du lieutenant-gouverneur de l'Ontario

L'honorable Lincoln M. Alexander a exercé le mandat de lieutenant-gouverneur de l'Ontario de 1985 à 1991.

l'égard des Canadiens japonais. Dans un discours en 1999, au lancement de ce qu'il a décrit comme étant « la plus importante campagne de lutte contre le racisme du genre dans toute l'histoire du Canada », il a souligné les droits à l'égalité garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Toutefois, il a précisé que « les attitudes racistes et le racisme institutionnel sont encore très vivants; il nous reste encore un long chemin à parcourir ». En demandant aux Canadiens de participer à la lutte contre le racisme, il a déclaré « Nous voulons que les Canadiens combattent le racisme partout où il se pointe – dans les écoles, au hockey, dans les milieux de travail, sur la rue et oui, même au Parlement ».

En novembre dernier, il a écrit à la ministre fédérale de la Justice pour marquer son appui à l'initiative gouvernementale prévoyant « l'inclusion de mesures plus rigoureuses en matière de crimes motivés par la haine et de diffusion de messages haineux par Internet » dans son projet de loi antiterroriste (projet de loi C-36), mais il a aussi exprimé sa préoccupation quant à « l'utilisation accrue des profils criminels fondés sur la race aux frontières ainsi qu'aux fins du maintien de l'ordre et de la sécurité »; il a également précisé que la définition du terrorisme est trop large. Par ailleurs, il a félicité le premier ministre pour « les démarches entreprises à l'égard des communautés musulmanes et arabes du Canada à la suite de la tragédie du 11 septembre dernier. »



Lincoln Alexander, en compagnie de ses deux petites-filles, à la fête de son 80^e anniversaire à Toronto.

Actuellement dans sa neuvième décennie, Lincoln Alexander siège encore à titre de chancelier de l'Université de Guelph et à différents conseils : Ombudsman bancaire de l'Ontario, Conseil de presse de l'Ontario, Royal Winter Fair et Shaw Festival. Il a reçu de nombreux prix et distinctions, y compris sept doctorats honorifiques. Il a été nommé à l'Ordre de l'Ontario en 1992. Pour commémorer son mandat de lieutenant-gouverneur, depuis 1993, la province de l'Ontario a remis chaque année des prix en son nom à deux jeunes de 16 à 25 ans qui ont fait montre de leadership pour éliminer la discrimination raciale. La nouvelle administration centrale de la Police provinciale de l'Ontario porte son nom, de même qu'une école secondaire à Mississauga (Ontario), et deux écoles publiques de Hamilton et Ajax (Ontario) ainsi qu'une route de plaisance dans la ville de Hamilton où il demeure. Tous ces signes de reconnaissance sont bien mérités car, comme l'a déclaré Bromley Armstrong, consultant en relations interraciales : « Il a ouvert de nombreuses portes. Il l'a fait discrètement et à sa façon, sans fanfare ni pancarte. »

Le 13 décembre dernier, ses amis se sont réunis à l'hôtel Fairmont Royal York, à Toronto, pour célébrer son 80^e anniversaire de naissance et rendre hommage à sa longue carrière. L'idée de cet événement venait du sénateur progressiste-conservateur Don Oliver, et lorsqu'il en a été informé, Lincoln Alexander a demandé que cette soirée serve à recueillir des fonds pour l'Université de Guelph. Non moins de 650 personnes ont assisté à ce dîner, y compris des gens d'affaires éminents, des personnalités de la scène politique, des artistes bien connus, d'anciens membres du personnel du lieutenant-gouverneur Alexander, des étudiants universitaires et de jeunes élèves provenant d'une des écoles qui portent son nom. Ce dîner a permis de recueillir plus de 600 000 \$ pour des bourses d'études au nom de Lincoln Alexander qui seront remises à des membres de minorités visibles, à des Autochtones et à des étudiants souffrant d'un handicap afin de leur permettre de poursuivre des études à l'Université de Guelph et d'augmenter la diversité de sa population étudiante. Les bourses d'études perpétuent la philosophie de Lincoln sur la valeur de sa

propre éducation et l'importance qu'il accorde à l'éducation de chacun. « De nos jours, les jeunes doivent comprendre que pour se tailler une place dans ce merveilleux nouveau siècle qui débute à peine, ils doivent s'instruire, sans quoi ils seront incapables de se démarquer. »

Parmi les nombreux hommages chaleureux qu'il a reçus à ce dîner, signalons celui du premier ministre Jean Chrétien. « La carrière de Lincoln Alexander a été longue et distinguée, embrassant autant le domaine public que le domaine privé. Cet événement est un témoignage admirable à ses nombreuses réalisations exemplaires et à son service dévoué à la communauté et au pays ». Un ancien lieutenant-gouverneur de l'Ontario, Hilary Weston, a également fait son éloge : « Avec votre chaleur et votre esprit généreux, vous avez su gagner notre respect, notre admiration et notre amour. Tant à la maison que sur la scène politique et parmi les gens de toutes les couches de la société, vous êtes devenu un modèle qui en a inspiré plusieurs et vous nous avez démontré ce que signifie d'être un homme bon. » Dans son message vidéo, le premier ministre Mike Harris a ajouté : « Vous nous rappelez que ce sont la détermination, l'ardeur au travail et la compassion qui rendent le Canada si merveilleux. Notre province et notre pays sont d'autant plus riches de votre présence. »

Au dîner, Lincoln Alexander a aussi reçu une paire de souliers de basketball autographiés par le marqueur étoile des Raptors de Toronto, Vince Carter. Mais malgré le fait qu'il chausse des 14, il affirme que ces souliers sont trop grands pour lui. Lincoln Alexander est président de la Fondation des Raptors, dont la collecte de fonds a permis de distribuer plus de 10 millions de dollars à des organismes de charité enregistrés en Ontario qui soutiennent des programmes à l'intention des jeunes et des initiatives sportives pour les enfants à risque.

Il y a 10 ans, alors qu'il était âgé de 70 ans, Lincoln Alexander a été nommé compagnon de l'Ordre du Canada. La citation à son intronisation fournit un excellent résumé de sa vie : « Motivé par sa préoccupation constante pour la justice sociale, il a mené une vie exemplaire à titre d'avocat, d'homme politique et de lieutenant-gouverneur de l'Ontario. Il a franchi de nombreux obstacles tout au long de sa vie. Reconnu pour son bon jugement, sa tolérance, sa compassion et son humanité, il a bien servi les citoyens de l'Ontario, s'efforçant d'inspirer ces valeurs aux jeunes et en travaillant sans cesse pour améliorer les relations raciales. » ❧

SOURCES

Macleans, 24 décembre 2001, p. 47.

Canadian Who's Who, 2000

Guide parlementaire, différentes éditions

Université de Guelph

Activités électorales en bref

SEPT ÉLECTIONS PARTIELLES FÉDÉRALES EN MAI

Le 13 mai 2002, des élections partielles ont eu lieu dans sept circonscriptions électorales fédérales situées dans cinq provinces du Canada. Ces élections visaient à combler des sièges vacants à la Chambre des communes à la suite d'un remaniement ministériel en janvier et de la nomination de deux députés au Sénat à la fin du mois de mars. Parmi les sièges vacants, on comptait ceux auparavant occupés par Herb Gray, ancien vice-premier ministre (Windsor-Ouest, en Ontario) et Preston Manning, ancien chef de l'Alliance réformatrice conservatrice canadienne (Calgary-Sud-Ouest, en Alberta). Ces sept élections partielles ont été les plus nombreuses à se tenir un même jour depuis les 15 élections partielles du 16 octobre 1978, tenues pour combler les vacances accumulées à la Chambre des communes depuis le mois de juin de l'année précédente. Plus récemment, le plus grand nombre d'élections partielles simultanées avait été enregistré lors de la tenue de six élections le 25 mars 1996.

Le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, a délivré cinq brefs d'élection partielle le 27 mars 2002, déclenchant une période électorale de 47 jours dans les circonscriptions de Windsor-Ouest (Ontario), Saint-Boniface (Manitoba), Saint-Léonard—Saint-Michel (Québec), Bonavista—Trinity—Conception (Terre-Neuve-et-Labrador) et Calgary-Sud-Ouest (Alberta). Les deux autres brefs d'élection ont été délivrés le 7 avril 2002 après la démission de deux députés, donnant lieu à une période électorale de 39 jours dans les circonscriptions de Gander—Grand Falls (Terre-Neuve-et-Labrador) et Verdun—Saint-Henri—Saint-Paul—Pointe Saint-Charles (Québec).

Le Parti libéral du Canada a conservé, par une large majorité des votes, quatre des six sièges qu'il occupait déjà. Raymond Simard a été élu dans la circonscription de Saint-Boniface, Massimo Pacetti a remporté le siège de Saint-Léonard—Saint-Michel, John R. Efford a été le candidat victorieux de Bonavista—Trinity—Conception et Liza Frulla a été élue dans Verdun—Saint-Henri—Saint-Paul—Pointe Saint-Charles.

Stephen Harper, le chef de l'Alliance réformatrice conservatrice canadienne, est devenu chef de l'Opposition officielle après sa victoire dans la circonscription de Calgary-Sud-Ouest. Le Parti libéral du Canada et le Parti progressiste-conservateur du Canada n'avaient pas soutenu de candidat dans cette circonscription. Brian Masse, du Nouveau Parti

Démocratique, a obtenu le siège de Windsor-Ouest et Rex Barnes, du Parti progressiste-conservateur du Canada, représente maintenant Gander—Grand Falls.

En conséquence du vote, le Parti libéral du Canada, qui est au pouvoir, occupe maintenant 170 des 301 sièges à la Chambre des communes, soit deux sièges de moins qu'avant les élections partielles.

En général, la participation aux élections partielles est beaucoup moindre qu'aux élections générales. La participation aux sept élections partielles du 13 mai 2002 variait entre 23 % dans les circonscriptions de Saint-Léonard—Saint-Michel et Calgary-Sud-Ouest et 44 % dans Windsor-Ouest.

Élections Canada a mené plusieurs projets pilotes au cours des élections partielles. L'organisme a fourni aux directeurs du scrutin des données démographiques plus détaillées pour la révision des listes électorales. Ces données ont notamment permis de déterminer les secteurs à haute mobilité, les nouveaux quartiers résidentiels et les institutions qui hébergent des électeurs. Un autre projet pilote a permis d'accélérer le paiement des fonctionnaires électoraux qui travaillaient le jour du scrutin, au moyen du dépôt direct. Les fonctionnaires électoraux ont été payés dans un délai de quelques jours suivant le jour du scrutin; les directeurs du scrutin et le personnel électoral ont été très satisfaits de la rapidité du service. Le projet a été couronné de succès : une circonscription a même eu un taux de participation de 94,4 %. Dorénavant, le dépôt direct fera partie du processus de paiement dans tous les bureaux des directeurs du scrutin.

ENTENTE SUR LE PARTAGE DES SOURCES D'INFORMATION SUR LA GÉOGRAPHIE ET SUR L'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS EN ONTARIO

Depuis plusieurs années, Élections Canada, la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM) et Élections Ontario examinent régulièrement la question de l'inscription des électeurs dans la province de l'Ontario. Lors d'une réunion le 29 mai 2002, le président et directeur général de la SEFM, le directeur général des élections du Canada et le directeur général des élections de l'Ontario ont décidé de combiner leurs ressources pour constituer une source commune d'information sur la géographie et sur l'inscription des électeurs de l'Ontario.

Il est prévu que cette collaboration mènera à l'intégration des renseignements sur les noms, les adresses et les éléments géographiques dans des bases de données dynamiques pour répondre aux besoins des trois partenaires et, en bout de ligne, réduire le coût des élections pour les contribuables.

Les trois partenaires recensent chacun les électeurs, que ce soit pour les élections fédérales, provinciales ou municipales dans la province. En partageant leurs compétences, leurs connaissances et leurs ressources, les administrateurs d'élections des trois paliers gouvernementaux de l'Ontario s'attendent à améliorer les résultats de leurs activités et à fournir de meilleurs produits et services aux électeurs, aux candidats, aux partis politiques et aux municipalités.

À court terme, soit d'ici à 2003, chaque partenaire se préparera au prochain scrutin. Durant cette période, la collaboration sera axée sur l'amélioration de l'état de préparation au scrutin aux paliers fédéral, provincial et municipal. Le deuxième niveau d'activité, qui s'étendra de 2004 à 2006, portera sur l'expansion des processus coordonnés.



Un membre du personnel aux élections partielles de Windsor-Ouest pose les étiquettes sur les cartes d'information de l'électeur.

Chaque organisme s'est engagé à fournir le personnel possédant les compétences pertinentes, à rendre accessibles les renseignements et les données nécessaires et, surtout, à prendre les engagements financiers essentiels à l'atteinte de leurs objectifs communs.

COMITÉ CONSULTATIF DU REGISTRE NATIONAL DES ÉLECTEURS

Le Comité consultatif du Registre national des électeurs (RNE) a tenu sa cinquième réunion le 12 avril 2002 à Ottawa. Cette réunion était la première depuis que la liste des membres a été élargie pour inclure les directeurs généraux des élections (DGE) de toutes les provinces et tous les territoires.

Cet ajout fait suite au succès croissant des partenariats d'Élections Canada avec d'autres administrations électorales concernant le programme du RNE. La participation de tous les DGE permet au comité d'aborder des sujets et des initiatives présentant un intérêt pour tous les organismes électoraux et fournisseurs de données, de mettre en valeur les partenariats récents et existants, et d'encourager la coopération.

Le sujet des partenariats était d'ailleurs l'un des principaux thèmes du jour. Les DGE de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador ainsi que le secrétaire municipal de la ville de Winnipeg (qui représentait la Fédération canadienne des municipalités) ont parlé de leurs expériences avec Élections Canada et d'autres organismes. En général, ces expériences soulignaient les avantages mutuels de la coopération électorale.

On comptait parmi les points saillants de la journée une mise à jour détaillée de toutes les activités de maintenance du RNE depuis la réunion d'octobre 2001 ainsi que des démonstrations du Système de révision des listes du directeur du scrutin et de l'Outil de découpage à l'usage des commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales dans le cadre du redécoupage décennal. La réunion s'est terminée par une discussion sur le défi à relever pour ce qui est d'inscrire les jeunes du Canada et de les encourager à participer au processus électoral, ainsi que sur les approches et les stratégies utilisées par certains des membres pour y arriver.

La prochaine réunion du Comité consultatif du RNE aura lieu en novembre 2002.

COMITÉ CONSULTATIF DES DIRECTEURS DU SCRUTIN AUPRÈS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Élections Canada a constitué un comité consultatif des directeurs du scrutin auprès du directeur général des élections dans le but d'assurer aux électeurs et aux candidats un service qui soit constamment de haut niveau. La création de ce comité fait suite à l'une des principales recommandations qui se sont dégagées des consultations d'Élections Canada auprès des directeurs du scrutin à Ottawa en mai 2001. Le comité s'ajoute aux mécanismes qu'Élections Canada utilise déjà pour consulter les directeurs du scrutin sur une base régulière.

Le comité a pour mandat :

- de soumettre au directeur général des élections des suggestions visant à améliorer et à enrichir les systèmes, la procédure et les programmes afin de garantir le niveau et l'uniformité de la qualité des services que reçoivent les électeurs et les candidats partout au Canada;
- de soumettre au directeur général des élections les points de vue et suggestions des directeurs du scrutin sur différents sujets (questions opérationnelles, administratives ou autres) en fonction de leur région, leur province ou leur circonscription;

- de communiquer des informations sur le travail d'Élections Canada aux directeurs du scrutin et de recueillir leurs suggestions et opinions pour les communiquer en retour au comité, chaque membre du comité recevant à cette fin une liste de directeurs du scrutin de sa région.

Le Comité consultatif des directeurs du scrutin est composé de 17 directeurs du scrutin représentant toutes les régions du pays, choisis au terme d'un concours au mérite. Le mandat des membres a débuté en septembre 2001 et prendra fin après les réunions qui suivront le prochain scrutin général. Le comité s'est réuni le 13 juin et de nouveau les 19 et 20 septembre.

Entre-temps le 14 juin, le comité a tenu pour la première fois une réunion conjointe avec le Comité consultatif des partis politiques. Lors de cette séance, il a notamment été question du Registre national des électeurs et des communications entre les candidats et les directeurs du scrutin. Cette réunion a permis aux membres des deux comités de partager leurs préoccupations et leurs solutions en ce qui concerne les tâches qu'ils effectuent ensemble durant une élection.

DÉCISIONS JUDICIAIRES

AFFAIRES CONCERNANT L'ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS

Sauvé c. Canada – La Cour suprême du Canada a entendu l'appel le 10 décembre 2001, mais n'a pas rendu sa décision. En vertu de l'alinéa 51e) de l'ancienne *Loi électorale du Canada* (alinéa 4c) de la Loi adoptée en 2000), Richard Sauvé était inhabile à voter à l'élection de 1997 puisqu'il purgeait une peine de plus de deux ans dans un établissement correctionnel. La Cour d'appel fédérale avait statué que cette disposition violait le droit de vote garanti par l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cependant, elle avait déclaré que la justification de la restriction à l'article 3 pouvait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, et donc qu'elle n'était pas inconstitutionnelle. En outre, la Cour avait statué que la disposition contestée ne violait pas les droits à l'égalité en vertu de l'article 15 de la Charte.

Figueroa c. Canada – La Cour suprême du Canada a autorisé un appel qui sera entendu le 5 novembre 2002. La Cour d'appel de l'Ontario avait déclaré constitutionnelles les dispositions de la *Loi électorale du Canada* exigeant qu'un parti politique soutienne au moins 50 candidats à une élection générale pour pouvoir s'enregistrer. En revanche, la Cour avait statué que la disposition obligeant un parti à soutenir au moins 50 candidats à une élection fédérale pour que son nom soit inscrit sur le bulletin de vote contrevenait à l'article 3 de la Charte, et que la justification de cette restriction au droit de vote ne pouvait pas se démontrer. Afin de corriger la situation, le Parlement a adopté des modifications à la Loi en 2001 (projet de loi C-9).

Société des Acadiens et des Acadiennes du Nouveau-Brunswick c. Canada – Cette affaire n'a jamais été entendue sur le fond et, le 7 mai 2002, la requérante a déposé un avis de désistement. La Société contestait la constitutionnalité des limites des circonscriptions électorales du Nouveau-Brunswick dans le décret de représentation de 1996. Elle soutenait que ces limites contrevenaient à l'article 3 de la Charte, car elles n'assuraient pas la représentation efficace de la collectivité acadienne de la province, et à l'article 15 de la Charte, car elles étaient discriminatoires envers la population francophone. Au déclenchement des élections de 1997, la Société avait demandé une injonction contre l'application des nouvelles limites, mais sans succès.

Harper c. Canada – Le 9 mai 2002, la Cour d'appel de l'Alberta a entendu l'appel de la décision de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta. Cette dernière avait statué que l'article 350 de la *Loi électorale du Canada*, qui impose aux tiers un plafond des

dépenses électorales pendant les campagnes électorales, contrevenait aux garanties de liberté d'expression de la Charte. Elle avait également statué que l'article 351 de la Loi, qui interdit aux tiers d'agir de concert pour esquisser les plafonds des dépenses, allait à l'encontre de la liberté d'association. La Cour avait toutefois confirmé d'autres dispositions contestées exigeant l'enregistrement de certains tiers et la soumission de rapports. La Cour d'appel n'a pas encore rendu sa décision.

ENVELOPPES ÉLECTORALES DU CANADA

Pendant près de 50 ans, Élections Canada a utilisé des enveloppes électorales spéciales dont presque plus personne ne se souvient, à l'exception des directeurs du scrutin et des scrutateurs de l'époque. Les historiens de la poste commencent maintenant à conserver et à collectionner ces enveloppes en souvenir du rôle important que joue la poste dans le système électoral du Canada.

De 1925 à 1972, le ministère des Postes a émis pour le directeur général des élections du Canada des entiers postaux officiels comportant un timbre-poste imprimé. Les enveloppes ne pouvaient être utilisées que par les scrutateurs pour envoyer le certificat de scrutin d'un bureau de scrutin à un candidat ou pour envoyer le relevé préliminaire du scrutin d'un bureau de scrutin au directeur du scrutin de la circonscription.

Même si la majorité des enveloppes ont été jetées après usage, quelques-unes ont survécu. Plus tôt cette année, Bruce Nesbitt a présenté quatre exemplaires de sa collection à Jean-Pierre Kingsley. M. Nesbitt est consultant à Ottawa et s'intéresse depuis de nombreuses années à l'histoire de la poste au Canada.

Les quatre enveloppes électorales ont été imprimées dans la période de 1931 à 1955 et ont été utilisées au cours des élections générales de 1935, 1945, 1949 et 1957. Les timbres-poste imprimés sur les enveloppes sont à l'effigie du roi George V, du roi George VI et de la reine Elizabeth.



M. Bruce Nesbitt présente au directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, des enveloppes électorales spéciales.

Russow et Le Parti Vert du Canada c. Canada – Le 1^{er} mai 2001, les requérants ont déposé à la Cour supérieure de l'Ontario un avis de requête contestant la constitutionnalité du système de scrutin majoritaire uninominal à un tour dans les élections fédérales. Ils soutenaient que ce système allait à l'encontre du droit de vote (article 3 de la Charte) et du droit à l'égalité (article 15 de la Charte). Une date d'audience n'a pas été fixée.

Parti progressiste-conservateur du Canada c. l'Alliance réformiste conservatrice canadienne – Le 2 mai 2000, le Parti progressiste-conservateur du Canada a déposé à la Cour fédérale du Canada (Section de première instance) une demande de révision judiciaire de la décision du directeur général des élections permettant l'inscription du nom « Alliance réformiste conservatrice canadienne » dans le Registre des partis politiques. Il soutenait que le directeur général des élections avait pris une décision erronée et qu'il ne lui avait pas donné l'occasion d'y faire objection. Une date d'audience n'a pas été fixée.

L'ADMINISTRATION DU RÉFÉRENDUM SUR LES NÉGOCIATIONS DE TRAITÉS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Cette année, Élections Colombie-Britannique a administré à la grandeur de la province un référendum réalisé entièrement par la poste. Au printemps, plus de 2,1 millions de trousse de vote ont été distribuées aux électeurs inscrits, dont plus de 760 000 avaient retourné leur bulletin de vote rempli à la date limite du 15 mai. Selon Élections Colombie-Britannique, il s'agirait du plus grand vote par la poste qu'une administration électorale canadienne ait jamais tenu.

Élections Colombie-Britannique a annoncé les résultats le 3 juillet 2002. La majorité des votes valides déposés étaient en faveur des huit questions sur le bulletin de vote concernant la position à adopter à l'égard de divers sujets, dont l'autonomie gouvernementale des Autochtones, la gestion des parcs et des zones protégées, ainsi que l'expropriation de propriétés privées dans le cadre du règlement de traités. Chacune des questions était soumise à la règle de la majorité simple. Les résultats du référendum lient le gouvernement de la Colombie-Britannique.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a été élu en mai 2001. Dans leur plateforme électorale, les libéraux s'étaient engagés à tenir, dès la première année de leur mandat, un référendum sur les principes devant guider les négociations de traités avec les Premières nations.

En prévision du référendum, Élections Colombie-Britannique a analysé les diverses modalités de vote possibles et a préparé un document de discussion présentant notamment des modèles de coût. Le traditionnel vote aux urnes avait l'avantage d'être familier aux électeurs; à un coût estimatif de 18 millions de dollars, il constituait cependant le choix le plus coûteux. En outre, comme il était probable que le bulletin comporterait plusieurs questions, on s'inquiétait du temps qu'il faudrait aux électeurs pour remplir leurs bulletins ainsi que de la complexité du dépouillement des votes et de la conciliation des bulletins.

Élections Colombie-Britannique a retenu le vote par la poste comme méthode pour le référendum en raison de son coût moindre et parce qu'il possède une image numérisée de la signature de tous les électeurs inscrits, ce qui permet la validation de chaque trousse de vote avant le dépouillement. L'organisme tient cette banque de signatures pour pouvoir valider les signatures apposées aux pétitions déposées en vertu de la *Recall and Initiative Act*. Cette loi unique à la Colombie-Britannique permet d'introduire des pétitions visant la

révocation de députés et des initiatives législatives. Le scrutin par la poste a coûté environ la moitié de ce qu'aurait coûté un scrutin aux urnes.

Le gouvernement a établi un bureau référendaire indépendant pour répondre aux demandes d'information sur les questions référendaires, limitant le rôle d'Élections Colombie-Britannique aux seules questions relatives à l'inscription des électeurs ou aux modalités du vote. Le Bureau référendaire a distribué dans tous les foyers de la province un dépliant expliquant son rôle et celui d'Élections Colombie-Britannique et donnant les numéros de téléphone et les adresses électroniques de chacun.

De son côté, Élections Colombie-Britannique a produit une trousse de vote pour chacun des électeurs inscrits de la province et l'a postée entre les 2 et 12 avril. La trousse contenait un bulletin, un dépliant explicatif, une enveloppe de vote secret, une enveloppe de retour préaffranchie et une enveloppe de certification. Sur cette dernière figuraient le nom de l'électeur, ses adresses résidentielle et postale ainsi qu'un code à barres indiquant son numéro d'inscription. L'électeur devait signer une déclaration sur l'enveloppe de certification et la retourner avec le bulletin rempli. Les électeurs n'ayant pas reçu de trousse avaient jusqu'au 1^{er} mai pour en demander une en communiquant sans frais avec l'organisme. Dans chacune des trousse envoyées sur demande se trouvait un formulaire de demande d'inscription; les personnes admissibles pouvaient ainsi s'inscrire et voter par la même occasion.

Dès la réception d'une trousse chez Élections Colombie-Britannique, un fonctionnaire en retirait l'enveloppe de certification portant la signature de l'électeur et lisait le code à barres sur l'enveloppe pour afficher la signature de l'électeur sur un écran d'ordinateur. Si les signatures correspondaient, le fonctionnaire acceptait l'enveloppe et inscrivait au dossier de l'électeur qu'il avait voté. Des agents référendaires triaient ensuite les enveloppes par circonscription, puis retiraient les enveloppes de vote secret contenant les bulletins de vote remplis.

Comme ni la législation référendaire de la province ni ses règlements afférents ne prévoient de procédure d'enregistrement de comités du « oui » et du « non », il n'y avait pas de source évidente de représentants des deux positions pour prendre part au dépouillement des votes. Pour assurer l'uniformité et l'exactitude de l'opération, on a procédé au dépouillement en double de tous les bulletins : un agent référendaire examinait et comptait les votes, puis un second reprenait le travail pour valider les résultats du premier.

Le vote référendaire par la poste s'est révélé efficace et moins coûteux que les méthodes traditionnelles. Administrer le vote de manière centrale a réduit les besoins de ressources liés à l'infrastructure, puisqu'on n'a pas eu à soutenir des bureaux dans les circonscriptions. Par ailleurs, le public a généralement bien accepté la méthode de vote utilisée.

On peut obtenir plus d'information sur le processus référendaire en Colombie-Britannique en communiquant avec Élections Colombie-Britannique (Elections BC) au 1 800 661-8683 ou en visitant le site Web de l'organisme (www.elections.bc.ca).

CONFÉRENCE DES ADMINISTRATEURS D'ÉLECTIONS AU CANADA 2002

La Conférence des administrateurs d'élections au Canada de 2002 a eu lieu du 17 au 19 juillet à Regina, en Saskatchewan. Y assistaient des représentants des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés d'administrer les élections relevant de leur autorité.

Cette conférence annuelle est un forum qui permet aux administrateurs d'élections du Canada de faire le point sur les activités et les initiatives électorales entreprises par leur organisme au cours de l'année, de participer à des discussions animées et de délibérer des

orientations futures des lois électorales au Canada. La conférence de cette année s'est penchée sur les façons d'augmenter la participation des électeurs pour en arriver à une meilleure démocratie représentative.

On comptait parmi les sujets abordés l'exercice des pouvoirs du directeur général des élections en cas d'urgence; la législation concernant la révocation et l'initiative populaire; l'amélioration de la précision des listes électorales grâce à la révision ciblée; les nouveaux moyens de communication avec les fonctionnaires électoraux, le public et les médias; l'amélioration de la formation du personnel électoral; et les diverses méthodes de conduite d'un référendum.

Élections Canada était représenté par la directrice du Financement des élections et des Services intégrés, Janice Vézina, la directrice des Communications, Oxana Sawka, et le directeur des Opérations, Luc Dumont. Des présentations ont été données sur les divers comités consultatifs qui aident le directeur général des élections du Canada à remplir son mandat, sur les résultats du projet pilote de révision ciblée dans le cadre des élections partielles du printemps dernier et sur l'utilisation de groupes de discussion dans différentes régions du pays pour simplifier le travail des agents officiels.

Les participants à la conférence de deux jours ont eu le privilège d'assister à la présentation d'un parlementaire sur la légitimité d'un gouvernement représentatif ainsi que sur la promotion des droits démocratiques et du droit fondamental qu'ont tous les citoyens de participer au gouvernement du pays, quel que soit leur statut social ou leur origine. La conférence comprenait également une présentation de la Commission de réforme du droit du Canada sur ses activités permanentes relatives aux liens de gouvernance et au renouvellement de la démocratie.

La prochaine Conférence des administrateurs d'élections au Canada, qui sera organisée par le directeur général des élections de Terre-Neuve-et-Labrador, se tiendra à St. John's l'été prochain.

SOMMAIRE DU RAPPORT D'ÉLECTIONS Î.-P.-É. SUR LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Le 5 avril 2002, M. H. Wigginton, directeur général des élections de l'Île-du-Prince-Édouard, soumettait un rapport sur la représentation proportionnelle au président de l'Assemblée législative. Ce rapport donnait suite à une recommandation du Special Committee on the Election Act de l'Assemblée proposant d'étudier les différents modèles existant dans des juridictions de taille et de population similaires à celles de l'Île-du-Prince-Édouard.

Les travaux ont recensé 124 pays dont le système électoral comprend un volet de représentation proportionnelle. Selon le rapport, la diversité des systèmes est remarquable : des 124 pays recensés, 120 ont un système électoral unique adapté à leurs propres besoins politiques, sociologiques, historiques et géographiques. Les auteurs du rapport concluent de cette diversité que, pour réellement convenir à l'Île-du-Prince-Édouard, un modèle devrait être pensé et conçu localement en fonction des circonstances particulières de la province.

Le rapport passe en revue les principaux modèles de représentation proportionnelle et mixte, ainsi que quelques exemples concrets, principalement en Europe (Belgique, Allemagne, Suisse, France, Irlande, Malte, Islande) et en Nouvelle-Zélande.

Les principaux avantages et inconvénients rattachés à chaque type de système sont ensuite brièvement examinés. On rapporte que les systèmes proportionnels semblent favoriser la représentation des femmes et la participation électorale, mais également la

formation de gouvernements de coalition. Le rapport souligne que les systèmes uninominaux à un tour favorisent notamment des gouvernements avec une plus forte majorité, et présentent l'avantage de créer un lien entre une circonscription et un représentant élu, assurant ainsi la responsabilisation du gouvernement.

Ne voulant pas entrer dans des débats trop théoriques, les auteurs du rapport présentent trois scénarios d'attribution mixte des sièges de l'Assemblée législative à la lumière des résultats de l'élection générale de 2000¹. Dans chacun de ces scénarios, une partie des sièges serait attribuée selon un système uninominal à un tour et une partie selon une formule basée sur la proportion de votes aux partis politiques.

Dans le premier scénario², l'Assemblée législative serait composée de 30 membres dont 20 seraient élus d'après le modèle uninominal à un tour et 10 seraient choisis parmi les listes des partis selon la part du vote populaire de chaque parti. La distribution des 10 sièges à la proportionnelle serait basée sur les votes obtenus, en mode uninominal, dans les 20 circonscriptions. Un parti devrait obtenir au moins 8 % des votes pour être admissible à l'attribution proportionnelle.

Dans le deuxième scénario, l'Assemblée législative serait composée de 27 membres, dont 18 seraient élus dans (par exemple) les trois circonscriptions de la province, et neuf suivant une formule basée sur la proportion de votes aux partis. Le nombre de sièges accordés à chaque circonscription serait déterminé en fonction du poids démographique de chaque circonscription. En ce qui a trait au volet proportionnel, un bulletin de vote séparé, qui afficherait uniquement le nom des partis politiques, permettrait de saisir la proportion des votes pour chaque parti. Le seuil minimal donnant droit à l'attribution proportionnelle serait de 7,5 % des votes, soit la médiane utilisée dans les systèmes semblables répertoriés, qui oscillent entre 5 % et 10 %.

Enfin, le troisième scénario ressemble au second mais propose, au lieu de trois circonscriptions, quatre circonscriptions – potentiellement celles établies en vertu de la législation fédérale. Basé sur des circonscriptions ayant un poids démographique semblable, ce scénario propose un quota de cinq membres élus dans chaque circonscription en vertu d'un système majoritaire à un tour (pour un total de 20) et huit sièges alloués en fonction de la proportion des votes des partis politiques.

Le directeur général des élections de l'Île-du-Prince-Édouard précise en conclusion qu'il ne saurait recommander l'adoption d'un de ces scénarios, précisant que son rôle se limite à explorer les avenues de réforme électorale en ce sens. Il recommande plutôt que « toute décision exécutoire favorisant un système plutôt qu'un autre devrait être prise d'après un référendum provincial, lequel serait précédé d'une campagne impartiale d'éducation du public sur les enjeux associés à un tel choix ».

¹ L'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard compte présentement 27 sièges. Lors de la dernière élection générale provinciale en 2000, le Parti conservateur a obtenu 26 sièges, le Parti libéral, un seul et le Nouveau Parti Démocratique, aucun.

² Développé davantage par Andrew Cousins dans une étude intitulée *Electoral Reform for Prince Edward Island*, octobre 2000 (<http://www.upei.ca/~iis/prreport.html>).

FORUM INTERAMÉRICAIN SUR LES PARTIS POLITIQUES

Le deuxième Forum interaméricain sur les partis politiques, qui portera sur la modernisation des partis politiques et des systèmes de partis, aura lieu à Vancouver du 4 au 6 décembre 2002. Cette année, le forum sera organisé par Élections Canada, le ministère des

Affaires étrangères et du Commerce international et l'Unité pour la promotion de la démocratie (UPD), du Secrétariat général de l'Organisation des États américains (OEA).

On comptera parmi les participants des chefs de partis politiques, des parlementaires et des représentants d'organisations sociales de premier rang, du milieu universitaire, de groupes de réflexion, d'autorités électorales, des médias de masse et d'associations internationales de l'Amérique du Nord, de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale, y compris les Antilles. Les discussions sur les sujets abordés constitueront les premiers pas d'un programme interaméricain visant à renforcer les partis politiques et leurs systèmes.

Des chefs de partis politiques, des représentants d'institutions politiques, des chefs d'organisations de la société civile, des membres des médias et des universitaires de partout en Amérique se sont réunis les 13 et 14 décembre 2001 à Miami (Floride) pour participer au premier Forum interaméricain sur les partis politiques, organisé par l'UPD en réponse au mandat direct établi par le Sommet des Amériques tenu à Québec en avril 2001.

Le forum est fondé sur la prémisse qu'il revient à la société de réformer les partis politiques. Par conséquent, il aura pour objectif d'ouvrir les discussions entre les partis politiques et d'autres acteurs politiques majeurs essentiels à la consolidation de la démocratie dans la région.

Lors du Sommet des Amériques à Québec, les chefs d'État et de gouvernement ont énoncé le plan d'action suivant :

« Convoquer, sous l'égide de l'OEA et en collaboration avec la Banque interaméricaine de développement (BID), des réunions d'experts pour faire un examen plus approfondi de questions telles que l'inscription des partis politiques, l'accès des partis politiques au financement et aux médias, le financement des campagnes électorales, la surveillance et la diffusion des résultats électoraux, et les relations des partis politiques avec les autres secteurs de la société. »

Récemment approuvée par les États membres à la séance spéciale de l'assemblée générale de l'OEA à Lima (Pérou), la Charte démocratique interaméricaine fait clairement référence à l'importance des partis et autres organisations politiques pour la démocratie représentative :

« Au nombre des composantes essentielles de la démocratie représentative figurent, entre autres, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'accès au pouvoir et son exercice assujéti à l'État de droit, la tenue d'élections périodiques, libres, justes et basées sur le suffrage universel et secret, à titre d'expression de la souveraineté populaire, le régime plural de partis et d'organisations politiques, ainsi que la séparation et l'indépendance des pouvoirs publics. »

La Charte poursuit ainsi :

« Le renforcement des partis et d'autres organisations politiques est un facteur prioritaire pour la démocratie. Une attention spéciale devra être prêtée au problème que posent les coûts élevés des campagnes électorales et la mise en place d'un régime équilibré et transparent de financement de leurs activités. »

Depuis sa création en 1991, l'UPD a entrepris plusieurs projets directement liés aux systèmes électoraux et aux systèmes des partis. Par exemple, l'Unité a œuvré dans les domaines de la réforme électorale, de la modernisation des institutions électorales et législatives, de la formation des cadres et des chefs des partis politiques et des missions d'observation électorale.



COLLECTE D'INFORMATION SUR LE PROCESSUS ÉLECTORAL

En juin, un ambitieux projet de collecte d'information et de publication de la première compilation de données du monde entier sur la gestion des élections a commencé une nouvelle étape lorsque les renseignements d'environ 35 pays ont été publiés sur Internet. Le Projet de collecte d'information sur le processus électoral (EPIC), constitué d'un site Web et d'une base de données, a été conçu conjointement par l'Institut for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la International Foundation for Election Systems (IFES). Le site Web (www.epicproject.org) présente des renseignements en français, en anglais et en espagnol.

Comme de plus en plus de nations cherchent à réformer leur système électoral, de nombreux fonctionnaires et observateurs électoraux sont en quête de données fiables, détaillées et comparatives. Le site du Projet EPIC est une ressource destinée aux administrateurs d'élections, aux services d'assistance électorale, aux universitaires et aux médias. Il fournit des données fiables, uniformes et comparables entre les pays sur la législation, la gestion, l'administration et les systèmes électoraux. Les renseignements répondent à de nombreuses questions fréquemment posées dans le milieu de la gestion électorale, notamment : « Quelle est la norme de compilation et de mise à jour des registres d'électeurs? », « Quels pays financent les activités de campagne électorale des partis politiques et des candidats? » et « Dans quels pays y a-t-il des programmes spéciaux d'éducation des électeurs pour les femmes, les personnes ayant un faible niveau d'alphabétisation ou les groupes minoritaires? »

Le Projet EPIC fait suite au projet Administration et coût des élections (ACE), la première encyclopédie électronique sur l'administration des élections incorporant des textes analytiques et comparatifs, ainsi que des exemples de bonnes pratiques en matière d'organisation, de soutien et d'étude d'élections libres et équitables. Alors que le projet ACE fournit des renseignements sur les aspects théoriques de l'administration électorale, comme les principes directeurs, les options existantes et leurs avantages et inconvénients, le Projet EPIC fournit des détails quantitatifs sur les pays qui utilisent ces options. Il dresse également un profil des pays qui permet de déterminer plus facilement si les pratiques d'un pays concordent ou non avec les pratiques à l'échelle régionale ou mondiale.

Les données du site Web sont compilées au moyen d'un sondage à choix multiples exhaustif sur les élections nationales de chaque pays. Les résultats permettent de comparer les approches électorales, d'évaluer les administrations électorales et les systèmes électoraux et de faciliter l'adoption des réformes. Le sondage couvre neuf sujets : les systèmes électoraux,

le cadre législatif, l'administration électorale, la délimitation des circonscriptions, l'inscription des électeurs, l'éducation de l'électorat, les partis politiques et les candidats, les opérations de vote et le dépouillement des votes. Les prochains sujets couvriront les élections et les médias, les élections et la technologie, et l'intégrité électorale.

L'ancien directeur général adjoint des élections d'Élections Canada, Ron Gould, est membre du comité directeur du Projet EPIC au nom d'International IDEA. Élections Canada a soutenu le Projet EPIC en assurant la correction d'épreuves de la version française du sondage.

Afin d'accroître l'utilisation des données du Projet EPIC dans le monde, les partenaires principaux du projet ont établi des partenariats régionaux avec l'Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO) en Hongrie, l'Electoral Institute of Southern Africa (EISA) en Afrique du Sud, le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) au Burkina Faso et l'Instituto Federal Electoral (IFE) au Mexique. Un autre partenariat régional a été établi avec le Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators Network (PIANZEA), en Australie. Ces organisations mènent des recherches concernant jusqu'à 20 pays dans leur région. La plupart des organisations publieront les résultats sur leur propre site Web. À la fin de septembre, un lancement Internet à plus grande échelle de l'information électorale (EPIC) de plus de 50 pays a eu lieu à la conférence annuelle de l'ACEEEO à Moscou.

Une fois la collecte d'information terminée, les données du Projet EPIC seront l'une des principales sources électroniques d'information électorale accessibles dans le monde. La base de données offrira une panoplie de renseignements comparatifs, compilés pour la première fois dans un format complet et accessible, qui enrichiront l'ensemble des données recueillies dans le cadre d'autres projets en ligne.

FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES, ÉTHIQUE ET SYSTÈMES DE VOTE : POINTS SAILLANTS DE LA CONFÉRENCE DU COGEL DE 2002

Le directeur général des élections du Canada Jean-Pierre Kingsley a accueilli à la 24^e conférence annuelle du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL) plus de 400 délégués. La conférence de quatre jours a débuté à Ottawa le 29 septembre.

Le COGEL est une organisation qui représente des organismes gouvernementaux responsables de l'administration et de l'application des lois régissant le financement des campagnes électorales, les conflits d'intérêt, l'éthique, la liberté d'information ainsi que le lobbying. Le COGEL est composé principalement de représentants d'organismes gouvernementaux du Canada et des États-Unis aux niveaux provincial, fédéral et des États.

La conférence a été lancée par Rex Murphy, personnalité de la télévision, chroniqueur et commentateur politique canadien. Dans son allocution, qui a duré une heure, M. Murphy a déclaré que le public concevait la politique avec « un cynisme qu'elle ne mérite pas » et que les Canadiens avaient tendance à « sauter à la première conclusion venue au sujet de situations qui peuvent être complexes. » Il a également ajouté : « S'il y a érosion du processus par lequel nous conservons ce système, une population informée doit aussi reconnaître qu'elle est en partie responsable. » Il a déploré la perte de civilité et le manque de finesse des échanges verbaux sur la scène politique et a affirmé à l'assistance que, de nos jours, la description la plus fouillée qu'un politicien pouvait donner d'un autre était de le traiter de « truant ».



Photo : Elections Canada

La conférence du Council on Governmental Ethics Laws de 2002 tenue à Ottawa a accueilli des délégués des États-Unis, du Canada, de l'Europe, de l'Australie et de l'Amérique latine.

METTRE LES CAMPAGNES SUR UN PIED D'ÉGALITÉ

Les dirigeants des organismes électoraux du Royaume-Uni, de l'Australie, des États-Unis et du Canada ont constitué un panel de discussion à la séance intitulée *Mettre les campagnes sur un pied d'égalité : la divulgation c. les limites*. Jean-Pierre Kingsley, le modérateur de la discussion, s'est demandé si la divulgation était suffisante pour satisfaire le public. Des travaux de recherche commandés par Elections Canada indiquent que plus des deux tiers des Canadiens veulent un plafonnement des contributions. En novembre 2001, M. Kingsley a proposé des modifications à la *Loi électorale du Canada* pour améliorer la transparence du financement des élections. Dans son rapport au Parlement, il a recommandé d'accroître les obligations liées à la divulgation et de plafonner les contributions versées aux partis politiques enregistrés et admissibles, aux associations de circonscription et aux candidats.

Le 30 septembre, dans son discours du Trône annonçant une nouvelle session du Parlement du Canada, le gouvernement fédéral a déclaré qu'il apporterait des modifications législatives au financement des partis politiques et des candidats, mais sans donner plus de détails.

À la dernière élection générale du Royaume-Uni, en 2001, le taux de participation a été inférieur à 60 %. Sam Younger, président de la commission électorale du Royaume-Uni, a déclaré à l'assistance : « Le plus inquiétant est que moins de 40 % des 18 à 24 ans ont voté; on craint beaucoup que cette tendance se poursuive avec l'âge et que le taux de participation touche un fond de plus en plus bas. Il est donc crucial de favoriser la confiance du public dans les élections, les processus électoraux, les partis et les politiciens; c'est le contexte du débat en cours au Royaume-Uni sur la question de la divulgation par opposition aux limites. »

Andy Becker, président de la commission électorale de l'Australie, a exprimé ses doutes quant à l'intérêt réel de certains partis politiques de son pays à divulguer certaines des contributions généreuses qu'ils reçoivent. « Les partis prendront tous les moyens détournés possibles pour tenter d'empocher cet argent en évitant les dispositions sur la divulgation. »

TECHNOLOGIE DES SYSTÈMES DE VOTE

Par ailleurs, les délégués ont comparé les technologies utilisées dans les systèmes de vote de plusieurs pays. L'Inde, la plus grande démocratie du monde avec 620 millions d'électeurs, a constamment accru son utilisation des machines de vote électronique (MVE) au cours des dernières années. Selon Daniel Guérin, agent principal, politiques et recherche à Elections Canada : « L'expérience en Inde a révélé que des économies considérables peuvent être réalisées au moyen des MVE, qui répondent en plus aux critères d'intégrité et de sécurité. » L'Inde a décidé d'utiliser le plus possible ces machines dans toutes ses futures élections.

Élections Canada a entrepris plusieurs études sur les possibilités de la technologie pour la tenue d'élections. L'un des sondages a révélé que près de la moitié des électeurs canadiens aimeraient voter en direct dans un avenir rapproché; toutefois, ils sont presque aussi nombreux à s'inquiéter de la sécurité des nouvelles technologies de vote. À la conférence, M. Guérin a affirmé que « pour le moment, Elections Canada veut franchir les étapes une à une. Il est donc logique de commencer par utiliser la technologie aux fins de l'inscription. »

Rebecca Mercuri, du New Jersey, qui a conseillé plusieurs organismes américains sur les technologies de vote, s'oppose aux nouveaux systèmes de vote par borne interactive et par Internet. « À l'heure actuelle, je vous conseille de cesser l'achat de systèmes complètement électroniques, c'est-à-dire ceux qui ne fournissent aucune piste de vérification sur papier ou autre moyen physique. Ces systèmes sont beaucoup trop dangereux. »

CAMPAGNES ÉLECTORALES SUR INTERNET

On a également présenté aux délégués les tendances américaines liées aux campagnes électorales sur Internet, dont la sollicitation de fonds en ligne et la multiplication de courriels invitant les destinataires à visiter les sites Web des candidats. Au fur et à mesure qu'augmente l'utilisation des connexions haute vitesse à Internet, de nombreux candidats offriront leurs déclarations sur vidéo à image animée.

Tracy Westen, vice-président du Center for Governmental Studies, dont le siège est à Los Angeles, affirme que la collecte de fonds en ligne prendra rapidement de l'ampleur, mais qu'elle dépendra de la prise de position du candidat sur des questions d'actualité ou de son succès lors d'une activité de la campagne. « Si soudainement le candidat devient visible dans les médias, s'il fait bonne figure dans un débat, s'il remporte une élection primaire, s'il retient votre attention pour une raison quelconque, s'il est pour ou contre l'avortement ou un autre point d'intérêt, vous pourriez vous rendre sur son site Web et, sur-le-champ, lui verser 50 \$ ou 100 \$ à partir de votre carte de crédit. » M. Westen croit également que la collecte de fonds sur Internet pourrait présenter des avantages importants pour la démocratie. Selon lui, les jeunes électeurs participeraient davantage et il serait moins probable qu'on essaie d'acheter l'influence de quelqu'un. « Les dons sur Internet nous permettront de démocratiser davantage le processus en attirant de nouveaux donateurs versant des contributions modestes dont on peut soutenir qu'elles n'offrent guère de pouvoir de corruption. »

LES PRIX COGEL

Enfin, on a projeté une vidéo des sénateurs américains John McCain et Russ Feingold qui acceptaient des prix COGEL en reconnaissance du rôle important qu'ils ont joué aux États-Unis dans la réforme du financement des campagnes. Le 27 mars, le président George W. Bush promulguait la *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002*. Depuis plus d'une génération, aucune autre loi n'a prescrit de changements plus importants à la réglementation du financement des campagnes aux États-Unis.



Photo : Elections Canada

À la conférence du COGEL de 2002, les dirigeants de quatre organismes électoraux ont participé à une discussion en groupe sur le financement des campagnes électorales. De gauche à droite : M. David Mason, président, commission fédérale électorale des États-Unis; M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada; M. Sam Younger, président, commission électorale du Royaume-Uni et M. Andy Becker, commissaire électoral de l'Australie.

L'origine du COGEL remonte à la conférence tenue en décembre 1974 à l'Hôtel Watergate, à Washington, D.C., et organisée par des dirigeants d'organismes d'éthique fédéraux et d'État qui venaient d'être créés. Au cours des 28 dernières années, l'organisation a tenu sa conférence annuelle dans diverses villes américaines et canadiennes, dont Québec, Edmonton, Toronto et Ottawa.

Le site Web du COGEL se trouve à l'adresse www.cogel.org. 



Faits électoraux

WAYNE BROWN
CORÉDACTEUR, PERSPECTIVES ÉLECTORALES

Circonscriptions, représentation et redécoupage

Il y a présentement 301 circonscriptions électorales au pays et un nombre correspondant de sièges à la Chambre des communes du Canada. À la suite du présent redécoupage, ce nombre augmentera à 308 dès la première dissolution du Parlement à survenir au moins un an après la proclamation du nouveau décret de représentation. La représentation des Canadiens au Parlement tient compte de facteurs géographiques et démographiques en vertu d'un système établi dans la Constitution et la législation plus récente. Voici un survol de faits, de chiffres, de dates et d'événements qui ont jalonné l'évolution de ce système.

Historique

- Depuis la Confédération, l'expression « circonscription électorale » – ou simplement « circonscription » – sert à désigner la subdivision géographique dont les habitants élisent une personne pour les représenter à la Chambre des communes.
- Le premier Parlement canadien, en 1867, comptait 181 sièges distribués comme suit : 82 pour l'Ontario, 65 pour le Québec, 19 pour la Nouvelle-Écosse et 15 pour le Nouveau-Brunswick. Les autres provinces se sont seulement jointes à la Confédération par la suite.
- À divers moments de l'histoire du Canada, quelques circonscriptions fédérales ont été représentées par deux députés. Dans certains cas, les circonscriptions binominales permettaient à chaque parti politique de présenter deux candidats, l'un protestant et l'autre catholique dans la même circonscription. Cette pratique a pris fin en 1966. (En 1996, l'Île-du-Prince-Édouard a mis fin à une pratique de circonscriptions binominales qui avait cours depuis très longtemps, selon laquelle les propriétaires fonciers élaient des députés à la chambre basse de l'Assemblée législative,

Circonscriptions électorales en 1867

Ontario : **82**
Québec : **65**
Nouvelle-Écosse : **19**
Nouveau-Brunswick : **15**

1867

Total des sièges à la
Chambre des communes : **181**
Population du Canada : **3 230 000**

1900

Total des sièges à la Chambre
des communes : **213**
Population du Canada :
4 833 000

1930

Total des sièges à
la Chambre des
communes : **245**
Population
du Canada :
8 888 000

tandis que les autres électeurs élaient des conseillers à la chambre haute provinciale.)

- Le présent exercice de redécoupage est le vingtième depuis la Confédération. (Six redécoupages, qu'on a qualifié de « partiels », ont eu lieu principalement pour ajouter des sièges et des circonscriptions en délimitant de nouvelles circonscriptions au moment de l'entrée de nouvelles provinces dans la Confédération). La révision des limites des circonscriptions a lieu après chaque recensement décennal pour refléter la variation et les mouvements de la population du Canada.

- Le nombre de sièges à la Chambre des communes a augmenté presque à tous les redécoupages.

Les plus fortes hausses se sont produites en 1976, avec 18 sièges additionnels, et en 1872 lorsque 15 sièges ont été ajoutés, y compris six pour l'entrée de la Colombie-Britannique dans la Confédération. Cette province compte aujourd'hui 34 sièges.

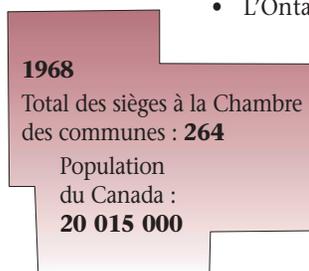
- On a réduit le nombre de sièges à seulement deux occasions : deux sièges ont été retirés en 1892, pour en laisser 213, et un siège a été retiré en 1966, ce qui en laissait 264.

- Le Manitoba a reçu quatre sièges lors du premier redécoupage en 1871, un an après

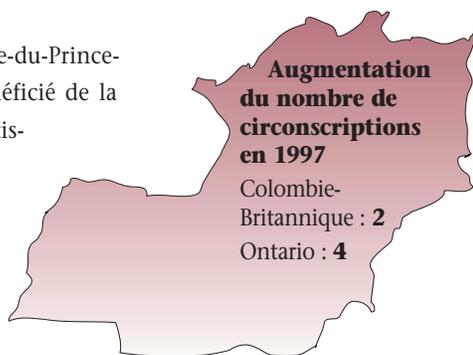
son entrée dans la Confédération. La province était alors beaucoup moins étendue qu'aujourd'hui. Elle compte présentement 14 sièges.



- La Saskatchewan et l'Alberta ont obtenu respectivement 10 et 7 sièges lors du redécoupage de 1907 qui faisait suite à leur création comme provinces et à la division des Territoires du Nord-Ouest, en 1905. La Saskatchewan détient présentement 14 sièges, alors que l'Alberta en a 26.
- Dernière à entrer dans la Confédération, Terre-Neuve a reçu sept sièges en 1949. La province de Terre-Neuve-et-Labrador compte encore le même nombre de sièges aujourd'hui.
- Les Territoires ont acquis un siège additionnel lors du redécoupage de 1976, ce qui portait le total à trois. Depuis la division des Territoires du Nord-Ouest en 1999, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont chacun un siège.



- La province la moins peuplée, l'Île-du-Prince-Édouard, est celle qui a le plus bénéficié de la « clause sénatoriale » – clause garantissant qu'aucune province n'aura moins de sièges à la Chambre des communes qu'elle n'en a au Sénat. (La clause sénatoriale est le fruit de la révision de la Constitution en 1915; elle a été confirmée dans la Charte en 1982.)



L'Île-du-Prince-Édouard compte en effet quatre circonscriptions, alors qu'elle n'en aurait qu'une si la représentation était fondée uniquement sur le chiffre de la population. À son entrée dans la Confédération en 1873, cette province avait obtenu six sièges.

- Une certaine inquiétude au sujet de la perte continue de sièges par certaines provinces a poussé le Parlement à adopter la *Loi sur la représentation* (1974) qui garantissait que les provinces ne perdraient plus de sièges. L'objectif visé était la représentation suffisante



et réaliste de tous les Canadiens, compte tenu des engagements historiques qui découlent de la Confédération et de ses responsabilités. Le plus grand bénéficiaire de cette règle a été le Québec, qui conserve 75 sièges plutôt que de voir sa représentation réduite aux 68 sièges que lui aurait valu le chiffre de sa population.

- La *Loi de 1985 sur la représentation électorale* a mis en place une nouvelle clause de droits acquis, qui garantit à chaque province de conserver au moins le nombre de sièges obtenus lors du redécoupage de 1976 – c'est-à-dire le nombre de sièges qu'elles avaient au moment de l'adoption de cette loi par le 33^e Parlement.

- L'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta sont en fait les seules provinces dont le nombre de sièges est habituellement déterminé uniquement en fonction du chiffre de leur population. Toutes les autres provinces bénéficient de l'application de la clause sénatoriale et de la clause des droits acquis.

- Depuis l'adoption de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, en novembre 1964, ce sont des commissions indépendantes qui sont responsables du redécoupage.

- Au moment de subdiviser sa province, une commission de délimitation des circonscriptions électorales doit veiller à partager le plus également possible la population entre les circonscriptions fédérales résultantes. La commission peut s'écarter du nombre moyen d'habitants par circonscription dans une certaine mesure : dans la plupart des cas, le seuil de tolérance est fixé à 25 % en plus ou en moins. Les commissions peuvent toutefois dépasser ce seuil « dans des circonstances qu'elles considèrent comme extraordinaires », notamment dans les régions peu peuplées, rurales ou nordiques.

Le redécoupage de 1997

- Le plus récent redécoupage, qui a pris effet à la dissolution du Parlement le 27 avril 1997 en vue de la 36^e élection générale, a fait passer de 295 à 301 le nombre de

sièges à la Chambre des communes. C'est en grande partie l'augmentation de la population en Ontario et en Colombie-Britannique qui a valu à ces deux provinces respectivement quatre et deux sièges additionnels.

- Seulement 31 des 295 circonscriptions de départ sont restées inchangées lors de la révision des limites des circonscriptions de 1997.
- Lors du dernier redécoupage, les commissions de révision des limites des circonscriptions électorales ont pris en considération les observations qu'en tout 641 personnes ou groupes intéressés, municipalités et députés leur ont soumises. Dans le cadre du présent redécoupage, il est également possible de faire part de ses observations à une commission en remplissant le formulaire en ligne qui se trouve dans le module Représentation fédérale 2004 du site Web d'Élections Canada (www.elections.ca).
- Pour le dernier redécoupage, Élections Canada a produit près de 800 nouvelles cartes aux fins des commissions de révision des limites des circonscriptions et des parties intéressées à proposer des modifications. Heureusement, la cartographie numérique, que rend possible la technologie des systèmes d'information à référence spatiale (SIRS), permet d'intégrer des données cartographiques et démographiques. Les commissions peuvent ainsi plus aisément analyser l'incidence des différents scénarios de limites des circonscriptions.
- Le coût total du dernier redécoupage, achevé en 1997, a été d'environ 6,5 millions de dollars. Ce montant comprend notamment les frais liés au travail des commissions indépendantes, à la publication d'annonces dans les journaux, à la tenue d'audiences publiques, à la production de cartes, à la publication des rapports des commissions et à la production des décrets de représentation électorale.
- À l'issue du redécoupage de 1997, la circonscription la plus peuplée était Calgary-Centre, avec 83 749 électeurs. Nunavut était celle comptant le moins d'électeurs, soit 17 397.
- La superficie moyenne des circonscriptions du Canada est de 33 162 km². Ce chiffre est toutefois trompeur puisqu'il est fortement biaisé par un petit nombre de très vastes circonscriptions du Nord couvrant des centaines de milliers de kilomètres



carrés. Une circonscription typique du Sud mesure plutôt quelques milliers de kilomètres carrés, et plusieurs circonscriptions urbaines densément peuplées font moins d'une centaine de kilomètres carrés. (On calcule la superficie moyenne en divisant la superficie totale du Canada par le nombre de circonscriptions qui le composent – c'est-à-dire 9 981 888 km² divisés par 301, le nombre actuel de circonscriptions.)

- La plus vaste circonscription du Canada est le Nunavut, qui mesure 3 177 463 km². Ses limites sont celles du territoire nordique du Nunavut. La plus petite circonscription du Canada est Laurier—Sainte-Marie, à Montréal, qui mesure seulement 9 km².
- En 2000, lors de la plus récente élection générale, il y avait dans chaque circonscription en moyenne quelque 70 000 électeurs inscrits disposant pour voter de 190 bureaux de scrutin. Au total, il y avait 57 000 bureaux de scrutin.

Le redécoupage en cours

- En raison de l'augmentation et des mouvements de la population révélés par le recensement de 2001, le présent redécoupage verra l'ajout de sept circonscriptions (sept sièges) – soit trois en Ontario, deux en Colombie-Britannique et deux en Alberta –, ce qui portera à 308 le nombre de sièges à la Chambre des communes. ✎

SOURCES

John C. Courtney, *Commissioned Ridings, Designing Canada's Electoral Districts*. McGill-Queen's University Press, 2001.

La représentation à la Chambre des communes du Canada. Élections Canada, 2001.

Guide parlementaire, diverses éditions.

REPRÉSENTATION FÉDÉRALE 2004



AIMERIEZ-VOUS EN SAVOIR PLUS AU SUJET DE LA RÉVISION DES LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES FÉDÉRALES?

VOUS TROUVEREZ TOUS LES DÉTAILS SUR NOTRE SITE WEB

www.elections.ca

Le module Web comprend les sections suivantes :

- **Renseignements généraux** : *La représentation à la Chambre des communes du Canada; Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales; Calendrier des étapes; Foire aux questions; Produits de communication; Renseignements supplémentaires (renseignements sur la révision des limites des circonscriptions électorales et la représentation à la Chambre des communes, ainsi qu'un historique des circonscriptions électorales depuis 1867).*
- **Commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales** (une section pour chaque

commission) : Renseignements généraux (Membres de la commission, Propositions de la commission, Rapport de la commission, Commentaires des députés sur le rapport de la commission, Décisions de la commission à l'égard des oppositions des députés); Audiences publiques; Médias; Contactez-nous.

- **Médias** : Communiqués de presse; Déclarations et discours; Foire aux questions.
- **Formule de la représentation** : (calculs détaillés pour le recensement de 2001).

VISITEZ LE SITE SANS DÉLAI ET AJOUTEZ-LE À VOTRE LISTE DE SIGNETS.

