

DROIT À UNE REPRÉSENTATION JUSTE ET EFFECTIVE :
LES COMMISSIONS DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES EN
NOUVELLE-ÉCOSSE

James Bickerton

Les Commissions de délimitation des circonscriptions électorales au Canada : un bref historique

Comme dans tous les pays (principalement les anciennes colonies de la Grande-Bretagne) possédant un système majoritaire uninominal à un tour (scrutin majoritaire), la délimitation des circonscriptions électorales est essentielle à la tenue d'élections justes et démocratiques. Historiquement, le principe « une personne, une voix » (y compris la notion selon laquelle tous les votes ont la même valeur) s'est progressivement imposé comme fondement de l'égalité politique. Il s'agit d'une avancée significative, car, en Grande-Bretagne, les élections parlementaires étaient compromises par le phénomène des « bourgs pourris », c'est-à-dire de circonscriptions dans lesquelles le nombre très faible d'électeurs garantissait pratiquement aux riches propriétaires fonciers ou aux membres de la noblesse qui les contrôlaient de se faire élire au Parlement.

L'élimination des bourgs pourris ne garantissait pas cependant la tenue d'élections justes et impartiales et exemptes de manipulations visant à obtenir un résultat fixé à l'avance. En effet, le remaniement arbitraire des circonscriptions était alors une pratique courante, ce qui reste vrai aujourd'hui. Redécouper les limites des circonscriptions électorales avait un seul but : obtenir un avantage politique en regroupant en une seule circonscription des régions favorisant un parti ou un candidat particulier. Et cela était possible, car les politiciens en exercice étaient chargés du processus de redécoupage périodique des circonscriptions électorales, pratique rendue nécessaire par les changements démographiques qui, sans remaniement, auraient porté atteinte au principe « une personne, une voix » (« parité des électeurs »).

Certains pays, notamment les États-Unis, continuent de laisser la délimitation des circonscriptions électorales aux mains des élus; le problème du remaniement arbitraire des circonscriptions constitue donc dans ces pays un véritable problème. Le Canada a mis fin à cette pratique en 1964 lorsque le Parlement a décidé de créer une commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales par province, présidée par un juge fédéral et chargée de procéder à une révision non partisane des limites des circonscriptions après chaque recensement décennal. Chaque province a fini par suivre cet exemple en créant sa propre commission indépendante pour revoir et modifier les limites des circonscriptions électorales provinciales en fonction des données de recensement les plus récentes.

L'adoption, en 1982, de la Charte des droits et libertés a permis d'asseoir le cadre juridique garantissant des élections justes et démocratiques au Canada. L'article 3 de la Charte se lit comme suit : « Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. » Depuis l'adoption de la Charte, les tribunaux ont interprété le sens et l'importance de ce droit, pour les citoyens canadiens, en statuant sur les restrictions acceptables liées au droit de vote (p. ex. l'âge d'éligibilité). La décision Carter, rendue par la Cour suprême en 1991, constitue la décision la plus importante en matière de processus de révision des limites des circonscriptions électorales. En effet, dans l'affaire Carter – *Circ. électorales provinciales (Sask.)* –, la cour a été saisie de la question des écarts de population entre les circonscriptions, et de savoir si la répartition des circonscriptions entre zones urbaines, rurales et du Nord de la Saskatchewan violait les droits garantis par l'article 3 de la Charte. Dans son jugement, la cour a statué que le droit de vote garanti à l'[art. 3](#) de la [Charte](#) n'a pas pour objet l'égalité du pouvoir électoral comme telle, mais le droit à une « représentation effective ».

« Par conséquent, le droit de vote comporte de nombreux éléments, dont l'un est l'équité. L'article 3 ne garantit pas l'égalité du pouvoir électoral. La parité relative du pouvoir des électeurs est une condition primordiale de la représentation effective. Les dérogations à la parité électorale absolue peuvent toutefois se justifier pour des raisons d'impossibilité matérielle ou d'amélioration de la représentation réelle. Des facteurs comme la géographie, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération afin de garantir que nos assemblées législatives représentent réellement la diversité de notre mosaïque sociale. À part cela, l'affaiblissement du suffrage d'un citoyen par rapport à celui d'un autre ne saurait être toléré. »

Dans l'affaire Carter, la Cour suprême a conclu que la violation de l'art. 3 de la Charte n'avait pas été établie. Plus important encore cependant, l'interprétation du droit de vote garanti à l'art. 3 ne se rapporte pas à l'égalité du pouvoir électoral comme telle, mais à la représentation *effective*, en tenant dûment compte de plusieurs facteurs, notamment les intérêts de la collectivité et la représentation des minorités.

La décision Carter a changé la donne pour le processus de délimitation des limites des circonscriptions électorales au Canada, notamment en Nouvelle-Écosse. La province s'exposait en effet à l'éventualité d'une décision constitutionnelle qui aurait entraîné l'invalidation des limites des circonscriptions non conformes à l'art. 3 de la Charte. Lorsque la décision Carter a été rendue, on s'inquiétait en Nouvelle-Écosse, en particulier, des écarts excessifs liés à la parité relative des électeurs (découpage électoral inégal), en partie à cause des pratiques anciennes de remaniement arbitraire des circonscriptions. Cela a conduit à un accord multipartite en mai 1991 relativement à la création de la première commission de délimitation des circonscriptions électorales « non partisane » de la province. Faisaient partie du mandat de la commission (présidée par le politologue Ron Landes, Ph. D.) la représentation des minorités comme critère à prendre en compte pour parvenir à une représentation effective, ainsi que la nécessité de garantir une représentation effective des Acadiens, Noirs et peuples mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse. La commission s'est en outre vu demander d'établir une assemblée législative de 52 membres avec un membre supplémentaire pour représenter les Mi'kmaq de la province.

Bien que la décision Carter ait modifié le cadre juridique du processus de révision et de délimitation des circonscriptions électorales, le contexte politique, tant provincial que national, aide à expliquer la forme et le caractère de la réponse de la Nouvelle-Écosse. À l'échelle provinciale, le sentiment politique avait fortement évolué vers la nécessité de réformer le système politique et les pratiques de gouvernance. En 1991, le nouveau premier ministre, Donald Cameron, avait promis d'éloigner la province de la politique traditionnelle (notamment le favoritisme, la corruption et le laxisme fiscal). La réforme du processus électoral, notamment le processus de détermination des limites des circonscriptions, a donc été intégrée aux changements à apporter. Parallèlement, le contexte politique national était dominé par les consultations, les négociations et les propositions relatives à la réforme de la constitution canadienne après l'échec de l'accord du lac Meech, afin de juguler la forte progression du mouvement séparatiste au Québec. Ces négociations ont abouti à l'accord de Charlottetown au printemps 1992 (dont les propositions ont ensuite été rejetées lors d'un référendum national). Le statut du Québec et des peuples autochtones était au premier plan du programme constitutionnel, suscitant des débats houleux dans tout le pays sur les droits des minorités et la nécessité de reconnaître les minorités dont l'histoire et l'identité engendraient des revendications de « société distincte » ou de « nation » au Canada.

Dans une certaine mesure, bien sûr, le bilinguisme officiel et les droits à l'instruction dans la langue de la minorité reconnaissaient déjà l'égalité du statut des Canadiens francophones, et les droits ancestraux et issus de traités étaient déjà inscrits à l'article 35 de la Constitution de 1982. Les diverses propositions de l'accord de Charlottetown cependant seraient allées beaucoup plus loin dans la reconnaissance constitutionnelle du Québec et des peuples autochtones. Cela peut aider à expliquer la raison pour laquelle une considération spéciale relative à la représentation des Acadiens et des Mi'kmaq a été intégrée au mandat de la première Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse. La raison liée à la distinction des Afro-Néo-Écossais (désignés par le terme « Noirs » dans le mandat) était peut-être moins évidente, bien que ceux-ci aient représenté la principale minorité raciale de la province pendant deux siècles, remontant à l'établissement de la Nouvelle-Écosse comme colonie britannique au 18^e siècle.

Le système d'attribution de sièges

Afin de déterminer de nouvelles limites, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 1992 a opté pour un système d'attribution des sièges. Pour résumer, ce système est associé à un indice qui permet d'indiquer dans quelle mesure une circonscription se situe au-dessus ou au-dessous de la moyenne provinciale. La moyenne provinciale est obtenue en divisant la population provinciale ou le nombre d'électeurs (citoyens en âge de voter) par le nombre de sièges à l'Assemblée législative. Une circonscription située dans la moyenne provinciale a un indice de 1. Un indice de 1,20 signifie que la circonscription est de 20 % au-dessus de la moyenne provinciale, et un indice de 0,85 signifie que la circonscription est de 15 % au-dessous de la moyenne provinciale. Il est possible d'utiliser la même formule afin de créer un indice pour les comtés ou

régions de la province. Le système d'attribution de sièges permet de déterminer si une circonscription respecte le principe de la parité relative du pouvoir électoral, tel qu'il est défini dans la décision Carter.

La Commission pouvait donc, à partir d'un facteur de plus ou moins 25 % (+/- 25 %), établir des circonscriptions dont les droits varieraient de 0,75 à 1,25. Tout droit inférieur ou supérieur à cet écart devrait être justifié par des « circonstances extraordinaires » liées à la représentation des minorités, telle que définie dans le mandat de la Commission. Le nombre de sièges attribué à chaque comté a donc été calculé de la manière suivante : la population totale ou le nombre total d'électeurs de la province a été divisé par 52 afin d'obtenir le nombre moyen de personnes ou d'électeurs dans chaque circonscription; il s'agit du « quotient électoral ». Le nombre de personnes ou d'électeurs de chaque comté ou région a ensuite été divisé par la population moyenne ou le nombre d'électeurs pour obtenir un nombre précis de sièges.

Dans son rapport de 1992, la Commission recommandait la création de cinq circonscriptions protégées. La consultation des communautés mi'kmaq de la province n'a abouti à aucun consensus quant à l'établissement éventuel d'un siège « autochtone » ou aux moyens de procéder pour désigner un tel siège; la Commission a donc recommandé qu'aucune mesure ne soit prise à cet égard. La circonscription de Victoria s'est vu accorder le statut de circonscription protégée pour des raisons géographiques. Parmi les quatre autres circonscriptions protégées, trois circonscriptions possédant une population acadienne francophone relativement importante et une circonscription ayant une importante population afro-néo-écossaise ont été désignées circonscriptions électorales exceptionnelles (en raison de leur faible population) afin d'obtenir une représentation plus effective de ces groupes. À proprement parler, il ne s'agissait pas de « sièges désignés » garantissant l'élection d'un représentant acadien ou afro-néo-écossais. Ces circonscriptions cependant augmentaient considérablement la probabilité d'un tel résultat et garantissaient au minimum une plus grande influence des communautés minoritaires sur le résultat des élections, avec l'espoir que cette situation entraînerait une plus grande sensibilité politique pour ces communautés et donc une représentation plus effective.

Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2002

Dix ans plus tard, la deuxième Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la province était créée. Le mandat de cette commission, présidée par le Dr Colin Dodds, différait de la commission précédente sur deux aspects importants. Premièrement, la commission de 2002 était chargée de délimiter les circonscriptions en fonction d'une Assemblée législative de 52 sièges, comme la commission précédente, sans que soit mentionné cependant un siège supplémentaire désigné pour les Mi'kmaq. Deuxièmement, un écart maximal de 25 % (+/-) par rapport au nombre moyen d'électeurs par circonscription avait été fixé, sauf dans le cas de circonstances exceptionnelles, comme la promotion de la représentation des minorités acadienne et noire. Alors que dans son rapport provisoire la Commission recommandait que seules trois circonscriptions conservent leur statut de circonscription protégée (Clare, Argyle et Preston), elle a de nouveau inclus dans son rapport final la circonscription de Richmond comme quatrième exception à la règle de l'écart de 25 % suite à des audiences

publiques. Il semble que la Commission ait également exprimé des doutes quant à la poursuite de cette approche, le rapport final recommandant à la Commission suivante, conformément aux nombreux avis du public sur la question, de revoir l'approche visant à favoriser la représentation effective de certaines minorités.

La nouvelle délimitation des circonscriptions recommandée par la Commission de 2002 reflétait le déplacement de la population des zones rurales de la province vers la région d'Halifax ainsi que le fort déclin démographique à l'œuvre dans le comté du Cap-Breton. Entre 1991 et 2001, la population de la province a augmenté seulement de 8 107 habitants, et seuls cinq comtés ont enregistré une augmentation : Halifax, Colchester, Hants, Kings et Antigonish. Halifax a enregistré la croissance la plus rapide (+9,8 %), suivi du comté de Kings (+7 %) et du comté de Hants (+5,5 %). Treize comtés ont enregistré une baisse de leur population, le Cap-Breton étant de loin le comté où cette baisse a été la plus importante en chiffres absolus. Les quatre comtés ayant enregistré une baisse relative de leur population supérieure à 10 % étaient le Cap-Breton, Guysborough, Queens et Digby. En se fondant sur l'analyse liée à l'attribution des sièges, la Commission n'a recommandé aucun changement pour vingt-cinq circonscriptions. Ayant cependant déterminé que le comté d'Halifax était sous-représenté et que l'île du Cap-Breton était surreprésentée, la Commission a recommandé la suppression d'un siège au Cap-Breton et l'ajout d'un siège dans le comté d'Halifax. En outre, dans le comté d'Halifax, de nombreux sièges se trouvaient dans la partie supérieure de la tolérance d'écart (vers 1,25); de nombreuses circonscriptions rurales quant à elles se situaient dans la partie inférieure de la tolérance d'écart (vers 0,75). Outre les quatre circonscriptions associées à des « circonstances extraordinaires » (qui se situaient toutes entre 0,50 et 0,60 de la circonscription moyenne), l'écart variait de 0,78 (Guysborough-Sheet Harbour) à 1,20 (Bedford et Hants East) pour les autres circonscriptions électorales.

Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012

La Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012, présidée par la Dre Teresa MacNeil, s'est retrouvée au cœur d'une controverse politique lorsque le procureur général de la province a invalidé le rapport d'étape présenté au gouvernement. Le mandat de la Commission de 2012 différait de celui des commissions précédentes pour les trois aspects suivants : 1) l'Assemblée législative devait avoir 52 sièges au maximum, la Commission n'était donc pas contrainte de réduire le nombre de circonscriptions; 2) le travail de la Commission n'était pas subordonné aux contraintes imposées par les limites de comtés ou de municipalités; 3) l'article 2d) devait s'appliquer à la toute fin des délibérations du comité spécial, avant la pause de Noël de l'Assemblée en décembre 2011, suscitant le désaccord des membres de l'opposition au sein du comité; il s'agit de la principale différence avec le mandat de la Commission précédente. L'article 2d) stipulait un écart maximal de 25 % de la population des circonscriptions, sans aucune exception. Se conformer à cet article excluait la possibilité de conserver les quatre circonscriptions spéciales en place depuis 1992.

Les principaux problèmes auxquels la Commission de 2012 était confrontée étaient essentiellement les mêmes que ceux que les commissions précédentes avaient dû aborder, c'est-à-dire le statut des « circonscriptions protégées », l'obtention de la parité relative des électeurs et le redécoupage des limites des circonscriptions pour tenir compte du déplacement de la population de la province vers la Municipalité régionale d'Halifax. En mettant de côté les circonscriptions « protégées » (terme repris par la Commission dans son rapport d'étape) et en se basant sur un indice ajusté pour l'attribution des sièges, un certain nombre de circonscriptions se retrouvait alors sous le seuil de 0,75, à la limite inférieure de l'écart permis, c'est-à-dire Guysborough-Sheet Harbour, Victoria-the Lakes, Cape Breton Nova, Queens, Digby-Annapolis et Cumberland South. Quatre circonscriptions, toutes situées dans la Municipalité régionale d'Halifax, se trouvaient au-delà de 1,25 : Halifax-Clayton Park, Bedford-Birch Cove, Hammonds Plains-Upper Sackville et Dartmouth South-Portland Valley. Pour parvenir à la parité relative des électeurs tout en conservant les circonscriptions protégées, la Commission recommandait, dans son rapport d'étape, une Assemblée de 52 sièges, le retrait d'un siège dans la Municipalité régionale du Cap-Breton et dans la région Nova-Centre, ainsi que l'ajout de deux sièges à Halifax (portant à vingt le total de sièges dans cette ville).

Minorités historiques et circonscriptions protégées

Dans un avis rendu dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec (1998)*, la Cour suprême du Canada a indiqué que la reconnaissance et le respect des droits des minorités constituaient l'une des caractéristiques déterminantes de l'ordre constitutionnel canadien. La Nouvelle-Écosse possède sa propre histoire quant à la prise en compte des communautés acadienne et afro-néo-écossaise, de façon moins étendue et moins juridiquement contraignante cependant qu'au Nouveau-Brunswick, où l'égalité des communautés francophone et anglophone est officialisée. Néanmoins, les efforts plus modestes de la Nouvelle-Écosse liés à la reconnaissance du rôle et de la place uniques de ses minorités historiques dans l'histoire de la province et dans la diversité culturelle d'aujourd'hui restent importants tant politiquement que culturellement.

Comme nous l'avons vu, entre 1992 et 2012, la Nouvelle-Écosse a protégé quatre circonscriptions provinciales revêtant une importance particulière, à la fois pour les minorités représentées par ces circonscriptions à l'Assemblée législative et pour la province dans son ensemble. Dans trois de ces circonscriptions – Clare, Argyle et Richmond –, la population acadienne domine ou y est importante. La quatrième circonscription est celle de Preston, où les Afro-Néo-Écossais représentent une partie importante des électeurs. Protéger ces quatre circonscriptions permettrait donc d'éviter l'étouffement des électeurs acadiens et afro-néo-écossais au sein de la majorité environnante, étant donné que leur nombre justifiait une représentation proportionnelle à l'Assemblée législative. Il a été avancé, avant la

Commission de 2012, que plus de vingt années de protection avaient créé un précédent et qu'un engagement moral, voire juridique, avait été pris entre la province de la Nouvelle-Écosse et les populations minoritaires des circonscriptions concernées.

À l'instar des Mi'kmaq, les communautés acadienne et afro-néo-écossaise de la Nouvelle-Écosse ont une culture qui leur est propre; elles se concentrent de plus dans certaines régions de la province, ce qui donne chair à l'argument selon lequel elles devraient bénéficier d'un traitement particulier lors du processus de redécoupage des circonscriptions. Cette situation découle de leur statut de communautés culturelles minoritaires *indigènes de la Nouvelle-Écosse* et du fait qu'elles se trouvent dans des régions relativement bien définies qu'elles occupent depuis des centaines d'années. Le caractère distinctif de ces communautés vient de leur longue histoire de minorité ethno-linguistique (Acadiens) ou raciale (Afro-Néo-Écossais) au sein d'une majorité anglophone d'ascendance majoritairement anglo-celtique, mais aussi, ce qui est tout aussi important, de leur culture distincte qui s'est développée pendant des siècles d'isolement relatif (régions rurales éloignées et exclusion sociale). En bref, ces cultures sont à la fois distinctement néo-écossaises *tout en étant* profondément enracinées dans des territoires spécifiques.

Bien que les Néo-Écossais d'ascendance acadienne et africaine habitent maintenant dans toute la province, cela ne diminue en rien l'importance des communautés historiques qui sont à l'origine de leur spécificité culturelle, ni le rôle que jouent ces communautés dans la préservation de ces cultures. En réalité, les élus des circonscriptions protégées remplissent un double rôle, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'Assemblée législative, c'est-à-dire celui de représentants de leur circonscription (comme les autres membres de l'Assemblée), et celui de représentants culturels de l'ensemble de la communauté dans toute la province. Les Acadiens de la province comptent sur ces régions et les personnes qu'elles élisent à l'Assemblée pour jouer un rôle important dans la préservation de la langue, de la culture et des traditions acadiennes. De la même façon, la forte présence d'électeurs afro-néo-écossais dans la circonscription protégée de Preston a conféré au député de cette dernière un rôle particulier.

Il convient de noter qu'il existe un parallèle avec le statut spécial accordé aux Mi'kmaq, sous la forme d'un siège « autochtone » à l'Assemblée législative, même si ce siège n'est pas encore occupé. Cela témoigne du fait que les cultures minoritaires de la Nouvelle-Écosse – mi'kmaw, acadienne et afro-néo-écossaise – dépendent, pour leur dynamisme, des communautés traditionnelles à base territoriale qui offrent le cadre physique, social et culturel de leur formation et de leur développement.

Dans ses délibérations, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012 a reconnu l'existence d'un certain nombre de facteurs juridiques, constitutionnels et politiques liés à la question des circonscriptions protégées. Le français est devenu l'une des deux langues officielles du Canada à

l'adoption de la Loi sur les langues officielles en 1969 (entre autres lois et programmes). En outre, les articles 16 à 23 de la Charte des droits et libertés consacrent la protection constitutionnelle des droits linguistiques des minorités. À l'échelle provinciale, la Loi sur les services en français et la création d'un conseil scolaire acadien sont des mesures qui ont été prises pour préserver et promouvoir les droits linguistiques des Néo-Écossais francophones. La protection offerte aux trois circonscriptions acadiennes était une mesure supplémentaire visant à reconnaître et à protéger les communautés acadiennes d'où la grande majorité de la population francophone de la Nouvelle-Écosse provient. Le paragraphe 15(2) de la Charte des droits et libertés, qui protège la constitutionnalité des programmes de promotion sociale, indique clairement que l'égalité des minorités doit être comprise autrement que par « l'égalité » de traitement. En effet, un traitement différent est parfois nécessaire pour parvenir à une forme d'égalité correspondant davantage à la notion d'*équité*, en particulier pour les minorités ayant toujours été victimes de discrimination.

Compte tenu de ces aspects, et après avoir entendu de nombreux témoignages dans les circonscriptions concernées pendant les audiences publiques, la Commission a recommandé que les quatre circonscriptions protégées, c'est-à-dire Clare, Argyle, Richmond et Preston, ne soient pas assujetties à la règle de l'écart maximal. La Commission a donc recommandé, dans son rapport d'étape, que les limites de ces quatre circonscriptions ne soient pas modifiées, fondant sa décision sur le droit constitutionnel des minorités en question (Acadiens et Afro-Néo-Écossais) à une représentation effective à l'Assemblée législative. Jill Grant, membre de la Commission fortement en désaccord avec cette position, a démissionné en signe de protestation le jour de la présentation du rapport d'étape.

Se heurtant au non-respect par la Commission de l'article 2d) du mandat, qu'il considérait comme juridiquement contraignant, le procureur général de la province a ordonné à la Commission de préparer un nouveau rapport éliminant les quatre circonscriptions spéciales. Après de longues discussions sur les options possibles, la Commission s'est finalement conformée à l'ordre du procureur général, soumettant un rapport relatif à une Assemblée de 51 sièges et à des circonscriptions respectant la règle d'écart de 25 %. Selon le rapport d'étape, Halifax gagnait deux sièges, alors que le Cap-Breton perdait un siège (passant de neuf à huit). Nova-Centre conservait ses cinq sièges, avec cependant l'attribution régionale la plus faible (0,85). En raison de la suppression de la protection des circonscriptions acadiennes, la région sud-ouest de la province perdait deux sièges (passant de six à quatre). Parmi les autres recommandations figuraient la consultation des communautés minoritaires sur d'autres formes de représentation et l'étude de la réforme du système électoral, avec des consultations publiques sur cette question. Selon la dernière recommandation, il devait y avoir une première version des changements proposés aux limites des

circonscriptions avant les premières audiences publiques, afin d'encourager les habitants de la province à donner leur avis et à participer au processus.

Le rapport final contenait également la lettre d'opposition (annexée au présent document) d'un des membres de la Commission, M. Paul Gaudet, celui-ci ne pouvant accepter (en toute conscience) des recommandations qui sonnaient le glas des circonscriptions acadiennes protégées. Cette opposition traduisait en quelque sorte l'impossibilité de la tâche de la Commission en raison d'une incompatibilité inhérente à son mandat (articles 2c et 2d), c'est-à-dire la protection de la représentation et le respect de la directive du Comité spécial sur la taille minimale des circonscriptions. La lettre d'opposition contient un éloquent plaidoyer en faveur du peuple acadien, selon lequel la lutte acharnée menée par celui-ci pour la survie de sa culture et de son identité ne devrait pas être compliquée par la perte de sa représentation à la Chambre d'assemblée. Selon M. Gaudet, les circonscriptions acadiennes – fiers symboles géographiques et politiques de la présence historique et culturelle acadienne en Nouvelle-Écosse – ne sont rien de moins que la « clé de voûte de la résistance face à l'adversité ».

Renvoi relatif au rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales (2017)

En septembre 2016, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a été saisie d'un dossier sans précédent concernant le processus électoral. Intitulée *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission (renvoi relatif au rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales)*, l'affaire a pour origine un décret du gouvernement de la Nouvelle-Écosse demandant à la Cour d'appel son avis sur la légalité constitutionnelle des circonscriptions électorales recommandées par la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012. La question soumise à la Cour était double. Les actions du gouvernement de la Nouvelle-Écosse à l'égard de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012 sont-elles contraires à l'article 3 de la Charte des droits et libertés (c'est-à-dire le droit à une représentation effective)? Et si la Cour répond à cette question par l'affirmative, la « loi contestée » mettant en application les nouvelles limites électorales est-elle « sauvée » par l'article 1 de la Charte (point concernant les limites¹)? Dans sa décision, la Cour a répondu à la première question par l'affirmative, et à la deuxième question par la négative. En réalité, cette décision de justice remettait en question la légalité des élections provinciales tenues sur la base de limites électorales alors invalidées (ou qui pouvaient l'être). Outre le caractère fort inhabituel de cette décision, la

¹ L'article 1 de la Charte des droits et libertés se lit comme suit : « La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. »

singularité de l'affaire était renforcée par le fait que les limites des circonscriptions électorales en question étaient censées constituer une sorte de « remaniement arbitraire positif » en vue de promouvoir la représentation effective de deux communautés minoritaires historiques : les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais. C'est à la suite d'une action en justice intentée par la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (FANE) que le gouvernement provincial a décidé de renvoyer l'affaire à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse.

En rendant sa décision, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a fait valoir que l'intervention du procureur général avait fait obstacle à la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012 dans l'exercice de son mandat constitutionnel, tel que requis par l'article 3 de la Charte, aboutissant à un rapport final qui ne représentait pas le *point de vue authentique* de la Commission. La Cour a décidé que le gouvernement devait permettre à une commission indépendante de mener à bien ses travaux sans entrave quelconque, de présenter ses recommandations dans un rapport final, ainsi que de soumettre ce rapport tel quel à l'Assemblée législative sous la forme d'un projet de loi. L'avis soulevait deux problèmes importants liés à la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012. Le premier problème avait trait au *processus* d'établissement des nouvelles limites. La Cour a soulevé une objection quant à la manière dont le gouvernement était intervenu dans le fonctionnement d'une commission indépendante. En effet, en rejetant le rapport d'étape de la Commission et en ordonnant un nouveau rapport respectant rigoureusement le mandat établi, le procureur général avait porté atteinte à l'indépendance de la Commission, ce qui allait à l'encontre de l'article 5 de la loi sur la chambre d'assemblée (*House of Assembly Act*) (loi portant création des commissions de délimitation des circonscriptions électorales et du processus de révision des limites des circonscriptions). Le second problème était le suivant : par son intervention, le procureur général avait empêché la Commission d'exprimer son « point de vue réel » sur une carte électorale qui permettait le mieux d'obtenir un équilibre entre la parité électorale et d'autres considérations (comme la représentation des minorités), laquelle parité est requise par l'article 3 de la Charte des droits et libertés. La Cour a également fait part de ses réserves quant au résultat *concret* de cette intervention, c'est-à-dire la dilution des circonscriptions protégées, rendant inefficace l'influence politique des minorités concernées. Ainsi, cette affaire soulevait la possibilité que le droit des minorités à une représentation effective, garanti par l'article 3 de la Charte, avait été limité ou nié de manière injustifiée.

La Commission Keefe

Donnant suite à l'avis de la Cour relativement au *renvoi relatif au rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales*, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a nommé la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais. Cette dernière était présidée par l'ancien sous-ministre de la Justice, Doug Keefe, avec Sharon Davis-Murdoch et le Dr Kenneth Deveau. La Commission avait pour tâche de formuler des recommandations à l'intention du gouvernement sur la meilleure façon d'assurer une représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais, conformément aux principes énoncés dans la décision Carter. Elle devait en outre demander conseil et soutien aux Acadiens et aux Afro-Néo-Écossais pour cette question et examiner diverses options, notamment la désignation de sièges, ainsi qu'il est stipulé dans le paragraphe 6(1) de la loi sur la Chambre d'assemblée (*House of Assembly Act*) pour la communauté mi'kmaw.

Dans son rapport, la Commission Keefe a reconnu la tendance du système électoral à submerger les électeurs appartenant aux minorités ainsi que l'importance d'autoriser un écart du principe de parité électorale afin de créer des circonscriptions remédiant au problème. Les discussions ont notamment porté sur la représentation effective et descriptive (cette dernière faisant référence à certaines caractéristiques communes entre les représentants et les électeurs, comme la langue ou l'appartenance ethnique) et l'importance de ces deux types de représentation. Enfin, étant donné qu'un système électoral à représentation proportionnelle associé à un seuil minimal ne garantit pas une représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais (sauf si des sièges sont désignés pour ces minorités), les recommandations se fondent sur le système électoral actuel. En fait, ce sont les discussions sur les avantages et les inconvénients des sièges désignés ou réservés qui ont donné lieu à l'analyse la plus poussée et à la décision la plus difficile de ne pas recommander, en se fondant sur des raisons conceptuelles et pratiques, des sièges désignés ou réservés.

Les options de réforme du système électoral et de sièges désignés étant éliminées, la Commission a alors fondé son approche sur les deux stratégies suivantes : 1) améliorer les chances d'élire des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais à l'Assemblée législative dans le cadre du système électoral actuel; 2) améliorer la représentation de ces deux minorités en réformant l'organisation et les pratiques du gouvernement. La première stratégie a abouti à un certain nombre de recommandations. Premièrement, les Commissions de délimitation des circonscriptions électorales devraient être autorisées à créer un plus grand nombre de circonscriptions afin de pouvoir définir des limites répondant au principe de représentation effective. Deuxièmement, un écart type de 25 % (+/-) par rapport à la parité électorale devrait être maintenu. Troisièmement, les Commissions devraient avoir toute latitude pour recommander des circonscriptions exceptionnelles dépassant l'écart type. Quatrièmement, il devrait être possible de créer des circonscriptions non contiguës pouvant relier de petites communautés minoritaires. Notamment, la

Commission n'a pas recommandé de rétablir les limites exactes des quatre circonscriptions protégées; elle n'a pas non plus recommandé une telle approche. Elle a plutôt proposé que la Commission fasse preuve d'indépendance dans son appréciation de la question, en tenant compte des changements démographiques et des consultations publiques sur les limites des circonscriptions. Il a de plus été suggéré qu'il pourrait être possible d'*améliorer* la représentation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais dans les communautés n'étant pas situées dans les quatre circonscriptions protégées qui existaient avant 2012.

Dans la partie intitulée *The Gathering Storm* de son rapport, la Commission Keefe discute de l'écart de plus en plus important entre le nombre d'habitants des villes et celui des régions rurales. En raison de la nécessité de respecter le principe fondamental de la parité relative du pouvoir des électeurs, il est probable que les futurs redécoupages aboutissent à des circonscriptions toujours plus grandes et plus difficiles à gérer. Elle a donc recommandé que la prochaine Commission de délimitation des circonscriptions électorales prépare deux cartes électorales : une première carte avec un nombre inchangé de circonscriptions (51), et une deuxième avec un nombre plus élevé de circonscriptions. Ces deux cartes aideraient à déterminer si une Assemblée de 51 sièges permettrait de respecter le principe de représentation effective dans les régions rurales où davantage de circonscriptions risquent de s'écarter de la variation de 25 %. À ce sujet, citons directement le rapport de la Commission Keefe :

[TRADUCTION] « Nous recommandons que la Commission de délimitation soit autorisée à créer au moins deux cartes, l'une avec un nombre inchangé de sièges, c'est-à-dire 51, et l'autre avec un plus grand nombre de sièges, afin de pouvoir mieux comprendre si 51 sièges assureront une représentation effective des Néo-Écossais à l'avenir. Plus le nombre de circonscriptions sera important, plus les commissions de délimitation auront de latitude pour établir des limites conformément aux principes de représentation effective »(7).

Autrement dit, ces deux cartes pourraient avoir l'avantage de clarifier les conséquences de chacune des deux options en matière de représentation et d'éloigner le débat du trop simpliste « non à davantage de politiciens ».

Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2018

Suite à la présentation du rapport Keefe, le gouvernement provincial a décidé de créer une commission spéciale de délimitation des circonscriptions électorales, présidée par M. Colin Dodds, pour recommander des modifications conformes aux principes énoncés dans la décision *Carter* de la Cour suprême et à l'avis de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse rendu dans le *renvoi relatif au rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales*. Le mandat de la Commission de 2018, qui correspond étroitement aux recommandations du rapport Keefe, maintient l'écart type de 25 % par rapport à la population moyenne des circonscriptions et redonne à la Commission le pouvoir discrétionnaire de créer des *circonscriptions électorales exceptionnelles* dépassant l'écart type. De plus, et pour la première fois, le

mandat autorise explicitement la création de circonscriptions non contiguës. Enfin, conformément à l'une des recommandations de la Commission de 2012, la Commission de 2018 est chargée de préparer un projet de modification des limites avant les premières audiences publiques. Deux rapports d'étape, l'un sur le nombre inchangé de circonscriptions – c'est-à-dire 51 – et l'autre sur un nombre différent de circonscriptions, doivent ensuite être remis au gouvernement, au plus tard le 30 novembre 2018. Le rapport final, cependant, qui sera rédigé après une deuxième série d'audiences publiques, recommandera une seule option quant au nombre total de circonscriptions.

Révision des limites des circonscriptions électorales : stratégies et approches

Circonscriptions électorales exceptionnelles

Compte tenu de l'avis de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse rendu dans le *renvoi relatif au rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales* et des recommandations du rapport Keefe, la Commission de 2018 n'a d'autre choix raisonnable que de procéder à des modifications qui, au minimum, restaurent en quelque sorte les quatre circonscriptions protégées (appelées aussi « circonscriptions électorales exceptionnelles »). Comme il est indiqué dans le rapport Keefe cependant, ces limites, qui visent à assurer une représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais, ne doivent pas être exactement celles qui existaient entre 2002 et 2012, bien que ce soit certainement possible. Une autre option consisterait à légèrement modifier les limites des circonscriptions électorales exceptionnelles, en fonction des déplacements de population et des consultations publiques. Il serait également possible de recommander une modification importante des limites d'une ou de plusieurs circonscriptions, dans le but non seulement de rétablir la représentation effective des minorités historiques concernées, mais également de l'*améliorer*, en englobant les personnes ou communautés qui avaient été précédemment exclues. La Commission Keefe avait envisagé une telle approche en suggérant la possibilité de créer une ou plusieurs circonscriptions non contiguës reliant deux ou plusieurs « îlots » de la population minoritaire.

La situation la plus évidente à laquelle la troisième approche (circonscription non contiguë) pourrait s'appliquer est la population acadienne de l'île du Cap-Breton, qui est divisée en deux groupes très éloignés l'un de l'autre géographiquement : Isle Madame (et ses environs) et Chéticamp (et ses environs). Alors qu'Isle Madame constitue le noyau acadien de l'ancienne circonscription protégée de Richmond, la région de Chéticamp (qui va du nord de Margaree Harbour au sud du parc national du Canada des Hautes-Terres-du-Cap-Breton) a toujours fait partie de la circonscription d'Inverness, dont la population est très majoritairement anglophone. Fusionner ces deux régions pour créer une base électorale majoritairement acadienne constituerait une rupture radicale avec les traditionnelles circonscriptions contiguës, qui sont la

norme dans les pays utilisant le système majoritaire uninominal à un tour (scrutin majoritaire). Si la Commission proposait un tel changement, il faudrait s'attendre à une vive réaction de la part du public, puisque les intérêts et l'identité d'une communauté (ceux des habitants du comté d'Inverness) seraient « sacrifiés » au nom de l'identité et des intérêts acadiens. Le président de la FANE, déplorant la non-application du statut de « circonscription protégée » à la région de Chéticamp, s'est d'ailleurs opposé aux circonscriptions non contiguës dans ses observations à la Commission Keefe. Outre leurs liens ethnolinguistiques et culturels, les deux communautés acadiennes du Cap-Breton ont en commun leur principale activité économique, c'est-à-dire la pêche. Quoi qu'il en soit, trouver un moyen d'inclure la région de Chéticamp dans une circonscription électorale exceptionnelle constituerait le meilleur moyen de renforcer la représentation effective des Acadiens.

D'ailleurs, intégrer la région de Chéticamp dans une nouvelle circonscription électorale exceptionnelle pourrait se faire de diverses façons, notamment en créant une circonscription non contiguë. La création d'une circonscription non contiguë cependant pourrait entraîner la séparation de la région de Chéticamp d'Inverness pour la fusionner avec le comté de Richmond (renforçant ainsi la position des Acadiens dans la nouvelle circonscription). Également, les régions de Chéticamp et d'Isle Madame pourraient être séparées de leur comté pour créer une petite circonscription non contiguë majoritairement acadienne. Par souci de contiguïté, il serait possible d'accorder de nouveau à Richmond le statut de circonscription électorale exceptionnelle ou de créer une telle circonscription dans la région nord d'Inverness. Si les limites de cette dernière circonscription permettaient d'améliorer le poids numérique de la minorité acadienne afin que leur représentation soit effective, il ne serait pas alors absolument nécessaire que le représentant de cette circonscription soit acadien. Il serait également possible de revenir à une circonscription binominale, en stipulant cependant que l'un des deux élus soit un acadien francophone; il s'agirait donc d'un siège acadien désigné au sein d'une circonscription binominale. (Il incomberait aux partis de désigner chacun deux candidats; les électeurs éliraient deux représentants, dont l'un à partir d'une liste de candidats acadiens.) Avec l'assurance d'avoir un représentant acadien, il serait alors possible de délimiter une circonscription respectant l'écart maximal autorisé, c'est-à-dire +/- 25 %. Cette situation susciterait cependant d'autres préoccupations, comme l'importance géographique de la circonscription et la question de la représentation non exclusive (c'est-à-dire deux élus représentant la même population).

Nombre de circonscriptions électorales

Le deuxième grand problème est lié au nombre total de circonscriptions électorales. Le mandat de la Commission fait de cet aspect une question centrale, liée à une recommandation formulée dans le rapport de la Commission Keefe. Afin de restaurer, au sein d'une Assemblée législative de 51 sièges, les quatre circonscriptions protégées, il faudrait que les 47 autres circonscriptions aient un nombre de sièges plus

élevé (quotient électoral). Les conséquences d'un tel redécoupage sont claires. Le nombre de circonscriptions rurales se trouvant en deçà de l'écart minimal autorisé (-25 %) serait plus élevé, et ces circonscriptions devraient être agrandies. Le travail de redécoupage serait considérable, et le respect du principe de la parité relative des électeurs entraînerait un affaiblissement de la représentation (perte supplémentaire de sièges) à l'extérieur de la Municipalité régionale d'Halifax (MRH). La Commission doit néanmoins procéder à la révision des limites des circonscriptions, car l'une des deux cartes électorales demandées doit faire partie de son rapport préliminaire.

Bien que ne faisant pas partie du mandat de la Commission Keefe, logiquement, celle-ci devait présenter aux électeurs, dans son rapport, des cartes électorales soulignant les conséquences, pour les circonscriptions rurales, du maintien du nombre total de circonscriptions. Une deuxième carte électorale comportant un nombre plus élevé de circonscriptions électorales doit également être préparée. Bien que le rapport Keefe ne donne aucun chiffre précis, il propose en guise d'exemple une Assemblée législative de 54 sièges. La Commission Keefe ne voulait probablement pas anticiper les travaux de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales en recommandant de manière détaillée une augmentation particulière du nombre total de circonscriptions. Selon les statistiques du dernier recensement devant être utilisées pour la révision des limites des circonscriptions électorales, il est possible d'interpréter l'exemple donné dans le rapport Keefe – c'est-à-dire une Assemblée de 54 sièges – comme étant une légère augmentation permettant à la fois de restaurer les circonscriptions protégées et de répondre à la croissance continue de la population de la MRH. Cette façon de procéder pourrait de plus réduire le risque d'une forte opposition de la part du public à ce que certains percevraient comme un élargissement injustifié de l'Assemblée législative, en maintenant l'actuel niveau de représentation dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse séparé de la question des circonscriptions exceptionnelles.

Différences entre régions rurales et régions urbaines et représentation effective

Compte tenu des préoccupations évidentes de la Commission Keefe au sujet des conséquences, en matière de représentation, du déplacement de la population des zones rurales vers les zones urbaines (en particulier vers la MRH), et de la question connexe du nombre de sièges à l'Assemblée législative, il convient de revoir le raisonnement de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012 sur cette question. En vertu de son mandat, la Commission devait s'en tenir à un redécoupage qui aboutirait à une Assemblée *ne dépassant pas* 52 sièges. De manière implicite, la création d'une carte électorale comportant un nombre de circonscriptions moins élevé, voire beaucoup moins élevé, était tout à fait possible. Les membres de la Commission ont d'ailleurs beaucoup discuté de cette question, et cette dernière a reçu de très nombreux avis à ce sujet. Bien que le rapport d'étape recommandât le maintien des 52 sièges (y compris les quatre circonscriptions protégées), Jill Grant s'est retiré de la Commission en

raison de son désaccord avec cette recommandation. En fin de compte, après que le procureur général a ordonné d'imposer l'écart de 25 % pour toutes les circonscriptions (éliminant ainsi les circonscriptions protégées), le rapport final de la Commission a recommandé 51 circonscriptions électorales.

L'un des principaux aspects des discussions portant sur les différences entre régions urbaines et régions rurales se rapportait aux distances que de nombreux représentants devaient parcourir dans les zones rurales pour représenter efficacement leurs électeurs (et vice versa, par les électeurs pour rencontrer leur représentant). Autre différence d'importance, le travail de représentation des élus des circonscriptions rurales était beaucoup plus important que le travail des élus des circonscriptions urbaines, surtout pour l'entretien de l'infrastructure routière et les autres services publics relevant de la compétence, dans les régions rurales, des administrations municipales. La Commission de 2012 s'est donc cantonnée à un nombre légèrement supérieur d'électeurs dans les circonscriptions urbaines, et à nombre légèrement inférieur dans les circonscriptions rurales. Lorsque des facteurs comme la géographie et les intérêts et l'identité communautaires suggéraient un léger écart par rapport à la parité des électeurs, la Commission en a alors tenu compte dans les limites proposées pour les circonscriptions électorales rurales et urbaines.

En outre, après avoir débattu de la question, la Commission a décidé de ne pas anticiper les futurs changements démographiques pour procéder au redécoupage des circonscriptions, mais de se limiter aux statistiques du recensement de 2011. Ce faisant, elle acceptait le fait qu'il y aurait un décalage entre la répartition géographique des circonscriptions électorales et l'évolution démographique. Ses membres étaient d'avis (sans être unanimes cependant) qu'un tel décalage était justifié pour ralentir et « amortir » dans une certaine mesure les effets (en matière de représentation) du déplacement de la population des zones rurales vers les zones urbaines.

En ce qui concerne le nombre adéquat de circonscriptions électorales, la Commission a examiné si, et dans quelle mesure, une réduction serait pratique et prudente du point de vue politique, administratif et géographique. Elle était consciente de l'importance cruciale de la notion de représentation politique effective ainsi que des exigences du système parlementaire relativement à la suffisance du nombre d'élus pour permettre la formation d'un gouvernement capable et d'une opposition adéquate. Elle a également tenu compte du fait qu'une réduction du nombre de sièges rendrait certaines circonscriptions rurales plus difficiles à gérer, en raison de leur étendue, et susciterait des préoccupations quant à la représentation juste et effective de leurs habitants.

Une réduction du nombre de sièges à la Chambre d'assemblée a été préconisée lors d'un certain nombre de présentations publiques, voire une réduction du nombre de représentants mandatés par la Commission des services publics et d'examen de la Nouvelle-Écosse au sein du conseil de la MRH. On a alors avancé que

la Commission de délimitation des circonscriptions électorales devrait adopter ce modèle et qu'il devrait être appliqué à l'ensemble de la province, faisant valoir la plupart du temps l'argument selon lequel un « gouvernement plus petit » était à l'évidence une bonne chose, notamment parce que cela permettrait d'alléger le fardeau financier imposé aux contribuables. La Commission a pris ces arguments en considération, mais n'a pas été convaincue qu'ils étaient suffisamment fondés ou valables pour justifier une réduction du nombre de sièges à la Chambre d'assemblée. Bien que, pour diverses raisons, les conseils municipaux restreints puissent permettre une bonne gouvernance, ces considérations revêtent un sens très différent pour l'Assemblée législative. Étant donné que la province est le palier de gouvernement qui est principalement chargé de la prestation de la plupart des services publics et sociaux, il est essentiel que la représentation des électeurs néo-écossais soit adaptée aux besoins de la démocratie parlementaire. Les électeurs doivent notamment être en mesure de tenir leur gouvernement responsable de ses politiques, programmes et pratiques de gouvernance, ce qui constitue l'essence même de la « représentation effective » que la Cour suprême définit comme étant le droit de tous les citoyens canadiens.

Bien que la Commission ait fait part de son respect pour les points de vue des personnes ayant fait valoir qu'un nombre réduit d'élus ne nuirait pas à une représentation effective des habitants de la province, elle n'a cependant pas partagé ce point de vue. En outre, aucune observation faite sur cette question n'a démontré que le rapport coûts/avantages justifiait une réduction du nombre de sièges. Comparées au coût global du gouvernement, les dépenses nécessaires à la charge d'un législateur sont très faibles. Certaines des observations présentées avaient également tendance à confondre la Chambre d'assemblée (l'Assemblée législative) avec le gouvernement, amalgamant ainsi les différentes parties du système politique, chacune ayant cependant un but précis dans une démocratie. L'Assemblée législative a pour but de permettre au peuple d'influencer ou de contrôler l'exécutif politique (premier ministre et cabinet ministériel) qui, en retour, est chargé de la gestion du gouvernement, celui-ci se composant des divers organismes bureaucratiques et administratifs.

Compte tenu de ces considérations, la Commission a conclu dans son rapport d'étape qu'il ne fallait pas réduire le nombre de sièges à l'Assemblée législative et que toute recommandation de sa part à cet égard compromettrait la capacité de l'Assemblée à assurer une représentation juste et effective de tous les Néo-Écossais.

ANNEXES

Annexe I - Lettre d'opposition de M. Gaudet

Membre en désaccord

Paul Gaudet

« Ménager la chèvre et le chou! »

I dissent from the other Commission members who recommend the elimination of the three protected Acadian constituencies in the Final Report.

The formidable task assigned to the NS Electoral Boundaries Commission is reminiscent of the old story of the farmer who had to carry a wolf, a goat, and his cabbage across the river, one at a time, while attempting to keep all three from consuming or being consumed by the others *Ménager la chèvre et le chou!* (*Manage the goat and the cabbage!*) In short, manage the challenge of conflicting and irreconcilable interests: “Protect minority representation while respecting the rules on average riding sizes,” as was summarized in the August 20, 2012, *Chronicle Herald* editorial.

The Commission, tossed on the horns of a dilemma from the outset, realized that there were conflicting guidelines in the terms of reference. In particular, subsections 2(c) and 2(d) became the source of much anguish. And use of the term “notwithstanding” did not clarify the issue. I, personally, struggled with the reference to the $\pm 25\%$ variance factor.

Two letters enlightened me. (Copies of these letters were attached to the brief presented by the Clare Municipality to the Commission on August 14, 2012, at its public meeting in Church Point.) One, dated January 27, 2012, was from Premier Dexter to Mr. Gérard Thériault. A second was from former Finance Minister and Minister of Acadian Affairs Graham Steele, in response to Père Maurice LeBlanc’s article in *Le Courrier de la Nouvelle-Écosse* on February 3, 2012. In my understanding, these letters stated that the independent Commission could make recommendations that included the two extremes of maintaining the status quo or eliminating the protected ridings. I, of course, chose the status quo option.

It made a travesty of the Commission’s legitimate “independent” consultation when the Commission’s recommendation to maintain the protected ridings was rejected by the Attorney General of Nova Scotia. The convoluted nature of the process by which the terms of reference for the Commission were finally defined effectively eliminated transparency from the process and, in my view, discouraged public understanding of, and confidence in, the Commission’s role. To add insult to injury, the Final Report of the Commission recommends the elimination of the existing four protected ridings by direct order of the Attorney General on the grounds that they are too small. They were small in 1991 and 2001; small, in fact, since 1836, when the first Acadian was elected to the Nova Scotia House of Assembly.

Did the Attorney General have the mandate, at that time, to reject or accept the first report? The final term of reference stipulates that “for greater clarity the Commission is bound by Section 5,

subsections 5(4) and 5(5), of the House of Assembly Act”:

(4) *The commission shall prepare, for approval by the House, a report recommending the boundaries and names for the electoral districts comprising the House.*

(5) *The terms of reference of the commission shall provide that:*

(a) *the commission is broadly representative of the population of the Province;*

(b) *the commission prepare a preliminary report and hold public hearings prior to preparing the preliminary report; and*

(c) *following the preparation of the preliminary report the commission hold further public hearings prior to preparing its final report. (House of Assembly Act, RSNS 1989 (1992 Supp, c 1)*

Nowhere in Section 5 of the act does it state that at any point during the proceedings of the independent. Commission that an arbitrary ministerial ruling may be made that would, in fact, prematurely set the only possible outcome and circumvent the recommendations of the Commission before it had completed its task! The stated procedure is this:

(6) *The final report of the commission shall be laid before the House, if the House is sitting, and the Premier, or the Premier's designate, shall table the report in the House on the next sitting day.*

(7) *If the House is not sitting when the final report of the commission is completed, the final report shall be filed with the Clerk of the House and the Premier, or the Premier's designate, shall table the final report in the House within ten days after the House next sits.*

(8) *Within ten sitting days after the final report of the commission is tabled in the House pursuant to subsection (6) or (7), the Government shall introduce legislation to implement the recommendations contained in the final report of the commission.*

(R S 1992 Supp, c1, s. 5, c 34, s. 2.)

The previous (2001) Electoral Boundaries Commission had terms of reference similar to the current review, including the ± 25 per cent variance factor, but was permitted to recommend that the minority representation be exempt from that numeric requirement, based on an “extraordinary circumstances” clause, which was “the desire to promote minority representation by Nova Scotia’s Acadian and Black communities.” (*Just Boundaries: Recommendations for Effective Representation for the People of Nova Scotia*, August 2002, p. 13). After studying the Supreme Court decision in the Carter case [*Reference re Prov. Electoral Boundaries (Sask.)*, 1991], they discussed the issue at length and concurred that the principle of “‘effective representation’ ... comprises many factors, of which equity is but one.” Another key phrase from that landmark decision with relevance to the current Nova Scotia dilemma is this one:

Effective representation and good government in this country compel that factors other than voter parity, such as geography and community interests, be taken into account in setting electoral boundaries. Departures from the Canadian ideal of effective representation, where they exist, will be found to violate s. 3 of the Charter.

As Acadians, we are in danger of losing our identity. It is a daily struggle for each and every one of us to be fully Acadian. The French Acadian language, a beautiful and gentle language with a direct link to the *langue de Molière*, is in peril. Expulsion, assimilation, and now the threat of losing our voice in the Nova Scotia House of Assembly leads me to believe that the slow and painful extinction of the Acadian people is in the works.

The Acadian constituencies are much more than an *enclos* where ballots are counted on election day. They have become a proud and patent symbol, geographically and politically, of the significant Acadian historical and cultural presence in Nova Scotia. These ridings are the places Acadian citizens call home; where their language is spoken and their traditions practiced. They are also the bases for securing and sustaining social and economic prosperity. This vital cornerstone of resilience over adversity cannot be dismissed lightly. What I heard, saw, and read in relation to our work on the Commission over the period from January 2012 to the present convinces me that the Commission was justified in recommending in the Interim Report the continued protection of the minority ridings.

Are we to accept that the outcome for sustaining protected ridings does not rest in the hands of the citizens of Nova Scotia, or those with special expertise in these matters, or indeed with the citizen members of the Commission? The legislated protection was granted for valid reasons and requires considerably more in-depth study and review than this process allowed. No explanation has been given for decreeing elimination, and not one of the many public presenters suggested that it would be of any benefit to their constituencies to have the minority ridings eliminated. The citizens are the only rightful source of political power, and they made their wishes known. So did the members of an independent public commission. It appears that the answers will now descend from the hard realm of political calculation and action, where many sparrows fall. The heavy-handed intervention by the Attorney General represents, for me, a dark day in the history of Nova Scotia, especially for the Acadians. The many relevant substantive issues have not been addressed. True democracy is not served in the presence of oppression of minorities by the majority.

I cannot comprehend that the long-standing rationale for protected ridings in Nova Scotia is so completely misunderstood and disrespected by the government that elimination was initiated by the simple stroke of a pen, which established the so-called independent Commission, during the 2011 Christmas holidays. The requirement for absolute adherence to the ± 25 per cent notwithstanding clause was a top-down decision made behind closed doors, in a scenario that discouraged public scrutiny and appreciation of the complex issues at stake. Has political will become so degraded that it can be controlled by “first-past-the-post” leaders and fed by perceptions churned out by spin doctors?

Some background information on effective representation should be looked at. One point to be studied is raised in the following quotation from the distinguished academic Dr. John C. Courtney:

Is it a coincidence that the concept of effective representation came along and was taken up in various quarters at roughly the same time that prevailing conceptions of representation and citizenship were being challenged by identity groups such as Aboriginals, Acadians, and Nova Scotian Blacks? Almost certainly not. Their claim to representation in an elected assembly rested on the premise that they could most adequately be represented by members of their own group. In this sense, what was being argued was precisely the blending of districts constructed in a certain fashion and the subsequent representation of their constituents ... Implicit in their argument was the recognition that effective representation brings together both elements of differentiated citizenship as it applies to electoral district – that is, who is entitled to vote in specially designed ridings and what is expected after the vote in terms of representing the interests of the constituents.

In Carter, the Supreme Court of Canada signalled its acceptance of something amounting to a “politics of difference.” According to the court, relative parity of voter power could be tempered by minority representation and effective representation when the application of those concepts was justified on the grounds of contributing to better government.”

Governments come and go; politicians come and go. On the other hand, Nova Scotia is more than a political construct. Its history is deeply rooted in the soil and toil of l'Acadie since the 17th century. Rejection of protected ridings will have far-reaching consequences that I dare say will negatively affect the political and social landscape of Nova Scotia for generations to come.

Against my better judgment, I participated in the exercise of writing a revised interim report, knowing full well it wouldn't protect existing protected minority representation. It was a mistake to think we could adequately address the conundrum imposed by guidelines 2(c) and 2(d) in submitting a revised interim report. The public outcry, predominantly in the Southwest Nova Scotia ridings, demonstrated that the revised interim report did not reflect the will of the people. The decree by the Attorney General left no middle ground for compromise. Any trade-off suggested or accepted by the citizens in the protected ridings would effectively condone the disappearance of their ridings, and would not be compromise but political suicide.

I honestly submit that if this perceived abuse of the impartial, non-partisan electoral boundary review process continues unchecked, it will require full-scale parliamentary reform to get it back on track.

In closing, I again make reference to the words of author John C. Courtney, who in his book *Commissioned Ridings: Designing Canada's Electoral Districts* was helpful in my understanding of the issues related to boundary review. I quote a passage that summarizes well my frame of mind as I write this dissenting position from the other Commission members. Courtney déclare:

The uniqueness of Canada's process of readjusting electoral boundaries is an obvious and consistent theme in the court decisions. That is also true of the value that the courts have attached to the concepts of effective representation and relative parity of voting power. Both of those principles have, through the courts' generous interpretation of the charter's guarantee of the right to vote, emerged in little more than a decade as basic to designing constituencies in Canada. (p. 152)

Finally, my conscience and my judgment will not allow me to recommend the elimination of the protected constituencies. I therefore dissent from the other Commission members who felt legally compelled to recommend the elimination of the three protected Acadian constituencies in the Final Report.

I formally and firmly stand by the recommendation in the Commission's Interim Report to maintain the constituencies of Clare, Argyle, Preston, and Richmond as they are presently designed.

Annexe II - Solutions de rechange aux circonscriptions électorales exceptionnelles

Le problème de la représentation effective des populations minoritaires géographiquement dispersées est épineux. En effet, le système électoral est ainsi fait qu'il est peu probable qu'une population minoritaire géographiquement fragmentée (comme les Acadiens ou les Afro-Néo-Écossais) réussisse à élire un membre de leur communauté pour les représenter à l'Assemblée législative. Comme nous l'avons indiqué

précédemment, cette particularité du système électoral a été surmontée en Nouvelle-Écosse (au moins au cours des vingt dernières années) en protégeant certaines circonscriptions d'une redistribution fondée sur la parité des électeurs afin de favoriser la représentation des minorités à l'Assemblée législative. En vertu de son mandat ayant force obligatoire, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales n'est plus en mesure de maintenir cette dérogation particulière pour les quatre circonscriptions protégées. Existe-t-il par conséquent d'autres moyens d'assurer la représentation des populations qui ont été protégées lors des deux derniers redécoupages?

Circonscriptions administratives

Afin d'assurer la représentation des minorités acadienne et afro-néo-écossaise à l'Assemblée législative, la Commission s'est vu suggérer la création de « sièges généraux » ou de « circonscriptions administratives » déterminés au moyen de listes d'électeurs distinctes. Les électeurs acadiens et afro-néo-écossais se verraient proposer le choix suivant : ils pourraient voter pour un représentant de circonscription ou pour un candidat se présentant à l'un des sièges « généraux ». Il a été suggéré à la Commission de désigner trois sièges pour la communauté acadienne (un pour la région sud-ouest, la Nouvelle-Écosse continentale et la région du Cap-Breton) et un siège pour la communauté afro-néo-écossaise. Pour ce faire, il faudrait créer quatre listes électorales supplémentaires, c'est-à-dire une pour chacun des sièges désignés. Il a été proposé que la création de ces listes se fasse par inscription volontaire.

Après avoir examiné cette suggestion, la Commission a décidé qu'elle ne pouvait pas la recommander, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, la création de plusieurs listes électorales supplémentaires, le caractère volontaire de l'inscription des électeurs et la nécessité d'éviter tout chevauchement entre ces listes entraîneraient des problèmes administratifs considérables. Deuxièmement, en raison de la possibilité pour les électeurs de rester inscrits sur les listes électorales des circonscriptions, il est probable que le nombre d'électeurs inscrits sur les listes supplémentaires serait très restreint par rapport au nombre moyen d'électeurs des circonscriptions, et même par rapport au nombre d'électeurs des quatre circonscriptions actuellement protégées. De plus, retirer de leurs circonscriptions territoriales une partie ou la plupart des électeurs des communautés minoritaires assurerait pour ainsi dire l'élection d'un représentant n'appartenant pas à ces communautés, lequel serait élu par un nombre réduit, voire considérablement réduit, d'électeurs. Il est possible en effet que certaines circonscriptions territoriales et que les circonscriptions élargies posséderaient un nombre d'électeurs inférieur au minimum requis.

Troisièmement, cette proposition nécessiterait d'augmenter le nombre de sièges à l'Assemblée législative au-delà du nombre maximal, c'est-à-dire 52, conformément au mandat de la Commission.

Quatrièmement, la non-exclusivité de la représentation législative qui découlerait inévitablement des quatre sièges extraordinaires signifierait que certains électeurs bénéficieraient en quelque sorte d'une

double représentation, puisque les électeurs de ces sièges continueraient de résider dans l'une des circonscriptions non désignées représentées par un député élu.

Enfin, les commissaires ont indiqué être préoccupés par le fait que s'écarter d'une représentation fondée sur le territoire, laquelle constitue une tradition parlementaire, pourrait avoir des conséquences imprévues sur le fonctionnement efficace de l'Assemblée législative. Dans certaines circonstances, cette situation pourrait remettre en question la légitimité des élus occupant les sièges désignés de parler au nom des communautés qu'ils prétendent représenter. Cela pourrait de plus inciter d'autres groupes à demander une représentation de leurs intérêts et de leur identité à l'Assemblée législative. La démocratie représentative, telle qu'elle est pratiquée en Nouvelle-Écosse, repose sur le principe selon lequel les élus siégeant à l'Assemblée législative ont le mandat et la responsabilité de représenter tous leurs électeurs, sans parti pris ni préjugé fondé sur des caractéristiques politiques, culturelles, raciales ou autres. Bien que ce type de représentation ne soit pas parfait, la Commission ne souhaite pas pour l'instant recommander une autre forme de représentation politique au sein de l'Assemblée législative.

Siège acadien désigné

L'histoire des Acadiens est marquée par la tragédie et la rédemption. Leur expulsion de la Nouvelle-Écosse de 1755 à 1760 (Le Grand Dérangement) est l'un des premiers cas « d'épuration ethnique » dans le monde occidental. Les Acadiens ont été privés de leurs maisons et de leurs biens; les familles ont été séparées; et nombre de personnes ont trouvé la mort pendant leur transport vers des terres lointaines. Le retour de certains Acadiens en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, malgré tous les obstacles, pour créer des communautés minoritaires, est devenu la pierre angulaire de leur histoire et de leur identité. Aujourd'hui, les Acadiens de la Nouvelle-Écosse sont issus de la diaspora acadienne qui est revenue dans la région; ils appartiennent tout à la fois à une diaspora interne, contrainte de s'installer çà et là dans la province en raison de l'aliénation de leurs terres ancestrales et de leur statut politique de groupe marginalisé. Dans notre système majoritaire uninominal, cette dispersion est particulièrement inadaptée à une représentation politique effective à la Chambre d'assemblée. Alors qu'au Nouveau-Brunswick le nombre plus élevé d'Acadiens et leur concentration géographique relative leur ont permis d'obtenir une égalité politique, culturelle et linguistique avec la majorité anglophone, les Acadiens de la Nouvelle-Écosse sont, en raison de leur faible nombre et de leur dispersion, au bord de l'assimilation.

Compte tenu de ce contexte, la perte des sièges acadiens protégés peut être perçue comme une réduction supplémentaire des moyens et des instruments dont la communauté acadienne néo-écossaise dispose pour protéger son statut linguistique et culturel fragile. Dans de telles circonstances, la prise de mesures compensatoires visant à assurer la représentation des Acadiens francophones à l'Assemblée législative

semble à la fois raisonnable et appropriée. Le problème tient à la difficulté de réaliser cet objectif dans le cadre du mandat de la Commission, lequel interdit les petites circonscriptions (sorte de remaniement arbitraire positif) qui ont rendu possibles au cours des vingt dernières années les trois sièges acadiens protégés.

L'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse pourrait, en guise de solution de rechange, qui n'est pas cependant sans poser de problèmes, désigner un siège unique à la Chambre d'assemblée, qui serait établi à l'aide des procédures de vote permettant actuellement l'élection des membres du Conseil scolaire acadien provincial (CSAP). Les électeurs s'identifiant déjà comme Acadiens/francophones pour élire les membres du Conseil scolaire acadien provincial constitueraient l'électorat de ce siège désigné au sein de la Chambre d'assemblée. Une nouvelle circonscription provinciale serait alors créée, représentée par le 52^e siège à l'Assemblée, conformément aux limites imposées par le mandat. La personne choisie pour représenter cette 52^e circonscription aurait les mêmes droits de vote et privilèges que les autres élus de l'Assemblée. Il est probable que des candidats de chacun des principaux partis politiques, ainsi que des indépendants, se présenteraient pour être élus.

Bien que cette suggestion permette de résoudre certains des problèmes de représentation et d'éliminer certains des obstacles juridiques entravant la proposition relative à la création de quatre circonscriptions administratives, il est possible de s'y opposer pour des motifs d'égalité des électeurs. En effet, étant donné que les électeurs pourraient voter *à la fois* lors des élections générales *et* de l'élection des membres du CSAP, ils posséderaient en réalité un double droit de vote en participant à l'élection de deux députés différents. Il convient toutefois de noter qu'en matière de parité électorale, le vote lié au siège acadien provincial n'aurait pas le « poids » d'un second vote. En effet, avec environ 35 000 Néo-Écossais indiquant parler le français à la maison, les votes en question pèseraient environ le tiers des votes ordinaires dans une circonscription. Ils pourraient de plus être considérés, pour les Acadiens, comme une forme « d'assurance politique » en leur assurant d'avoir au moins un représentant clairement acadien à l'Assemblée législative. Cela permettrait de plus de reconnaître les préoccupations culturelles et linguistiques communes des Acadiens et francophones de la province, peu importe leur lieu de résidence. Enfin, cela constituerait une reconnaissance symbolique modeste de la place unique et importante du peuple acadien dans l'histoire de la Nouvelle-Écosse, c'est-à-dire de leur terre ancestrale et du berceau de la culture acadienne.

BIBLIOGRAPHIE

Aucoin, P., *Les politiques de la réforme électorale*, Revue parlementaire canadienne, vol. 16, n° 1, 1993. Extrait de <http://www.revparl.ca/francais/issue.asp?param=144&art=955.asp?param=144&art=955>.

Cairns, A.C., *Reconfigurations: Canadian Citizenship & Constitutional Change*, édité par D.E. Williams, Toronto, McClelland & Stewart, 1995.

Cardinal, L., Léger, R. et Normand, M., *Représentation effective des électeurs des minorités acadienne et afro-néo-écossaise*, rapport préparé pour la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais, Francophonie et politiques publiques, Université d'Ottawa, 2017.

Clancy, P., J. Bickerton, R. Haddow et I. Stewart, *The Savage Years: The Perils of Reinventing Government in Nova Scotia*, Halifax, Formac Publishing, 2000.

Courtney, J., Pelletier, R. et Smith, J., *La communauté d'intérêts et le redécoupage des circonscriptions électorales*, Perspectives électorales, pp 8 à 24, 2002. Extrait de <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=eim/issue6&document=p4&lang=f>

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

Dodds, C. et Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse (2002), *Just Boundaries: Recommendations for Effective Representation for the People of Nova Scotia*, rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales provinciales de la Nouvelle-Écosse, 2002. Extrait de <http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10097223.pdf>.

Élections Canada, *L'histoire du vote au Canada*, 2007. Extrait de <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=index&lang=f>.

Élections Nouvelle-Écosse, *Resources, Electoral Maps*, 2017. Extrait de <http://electionsnovascotia.ca/electoral-maps>.

Gouvernement du Canada, Loi constitutionnelle de 1982, partie 1, Charte canadienne des droits et libertés. Extrait de <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-15.html>.

Keefe, D. et la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais (2017), *Représentation : Pour une représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais - Rapport et recommandations*.

Landes, R. et Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse (1992), *Effective Political Representation in Nova Scotia: the 1992 report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*.

Lortie, P., Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Extrait de <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/lortie1991-eng/lortie1991-eng.htm>

MacNeil, T. et Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse (2012), rapport d'étape, 31 mai 2012. Extrait de <http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10649323.pdf>

MacNeil, T. et Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse (2012), rapport d'étape révisé, 20 juillet 2012. Extrait de <http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10649323.pdf>

MacNeil, T. et Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse (2012), *Pour une représentation juste et efficace*, le 24 septembre 2012. Extrait de <http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10653119.pdf>

Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, *renvoi relatif au rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales*, 2017 CANE 10, [en ligne], [http://www.courts.ns.ca/Decisions_Of_Courts/documents/2017nsca10.pdf] (4 septembre 2017)

Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, *renvoi relatif au rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales* (2017), CANE 10. Extrait de http://www.courts.ns.ca/Decisions_Of_Courts/documents/2017nsca10.pdf

Comité spécial pour l'établissement d'une Commission de délimitation des circonscriptions électorales, mandat de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales, 2018

Cour suprême du Canada, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217. <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do>

Cour suprême du Canada, *Le procureur général de la Saskatchewan c. Roger Carter, c.r.* [1991] 2 RCS 158.