Remaniement des circonscriptions électorales en Colombie-Britannique

Norman J. Ruff et William M. Ross

À l'heure actuelle, la Colombie-Britannique compte des circonscriptions électorales dont la population varie de 5 511 dans Atlin à 68 347 dans Surrey-Newton. Le nombre d'électeurs est de 41 873 en moyenne pour l'ensemble des 69 comtés.

Une Commission d'enquête parlementaire en Colombie-Britannique vient juste de terminer les travaux de remaniement des circonscriptions électorales les plus importants des dernières décennies. Au départ, son mandat était beaucoup plus limité et consistait uniquement à abolir le système de circonscriptions binominales. Peu après, cependant, la Commission s'engageait dans un exercice de remaniement complet des circonscriptions électorales de la province.

En 1984, la province a adopté une disposition constitutionnelle l'autorisant à faire faire un examen périodique indépendant du nombre et de la répartition des circonscriptions électorales. Cette disposition prévoyait une formule qui conservait les limites existantes et ajoutait des députés aux circonscriptions uninominales ou aux circonscriptions binominales divisées¹. Auparavant, les remaniements étaient faits sporadiquement. Cette initiative a eu pour effet immédiat d'augmenter le nombre de sièges de 57 à 69 (y compris 17 circonscriptions binominales) pour les élections générales de 1986. La veille des élections de 1986, le premier ministre Vander Zalm a promis l'élimination de toutes les circonscriptions binominales. Cinq mois plus tard, conformément à la loi intitulée *Inquiry Act*, il est allé au-delà du cadre de 1984 et a nommé une commission d'enquête parlementaire composée d'une seule personne, et l'a chargée d'étudier la carte électorale.

Norman J. Ruff est chargé de cours au département des sciences politiques de l'Université de Victoria. William M. Ross est professeur titulaire au département de géographie de l'Université de Victoria.

Le 9 avril 1987, le Commissaire, M. Thomas K. Fisher, juge du tribunal de comté de New Westminster (C.-B.), a reçu l'ordre d'examiner toutes les circonscriptions électorales binominales ainsi que les circonscriptions « contiguës » à ces dernières, en vue de recommander la création de circonscriptions électorales uninominales, c'est-à-dire chacune élisant un député à l'Assemblée législative. En faisant ses recommandations, le Commissaire devait prendre en considération les points suivants :

- le principe du quotient électoral, c'est-à-dire le quotient obtenu en divisant la population de la province, établie à partir des données sur la population les plus récentes publiées par Statistique Canada, en vertu de la *Loi sur la statistique* (Canada), par le nombre total des députés de l'Assemblée législative ;
- les revendications historiques et régionales en matière de représentation ;
- les considérations géographiques particulières, dont la rareté ou la densité de la population des diverses régions, l'accessibilité à ces régions, leur importance ou leur configuration ;
- les intérêts communautaires particuliers des habitants de certaines régions ;
- la nécessité de parvenir à un équilibre des intérêts communautaires².

Le Commissaire devait tenir des audiences et effectuer les recherches qu'il jugeait nécessaires avant de publier un rapport préliminaire. La première série d'audiences publiques (il y en a eu quatre) a commencé le 22 juin 1987 pour se terminer à Vancouver le 12 août 1987. Au cours de la première phase du remaniement, la question de la définition du mandat réel de la Commission s'imposait. De nombreux documents ont été émis pour inciter le Commissaire à interpréter son mandat le plus largement possible. On y faisait remarquer également que l'expression « circonscription contiguë » pouvait être largement

interprétée et n'empêchait certainement pas la Commission d'examiner toutes les circonscriptions de la province. On laissait aussi entendre que le nombre total des circonscriptions n'était pas limité, qu'il pouvait rester le même, soit 69, pouvait augmenter ou même diminuer, si tel était le souhait de la Commission.

Le Commissaire a obtenu un changement de son mandat en septembre 1987, et a pu ainsi examiner toutes les circonscriptions électorales de la province afin d'assurer une bonne représentation des habitants de Colombie-Britannique à l'Assemblée législative³. Toute référence aux

Il voulait également savoir dans quelle mesure une augmentation ou une diminution du nombre des députés modifierait leur aptitude à servir les électeurs. De nombreuses commissions chargées de la réforme de la carte électorale ont dû tenir compte de la charge de travail des députés dans leurs recommandations, mais c'était la première fois qu'une série d'audiences était consacrée à la question. Ces renseignements ont permis au Commissaire de formuler ses opinions sur le quotient électoral souhaitable.

Le 9 décembre 1987, le juge Fisher avançait le chiffre préliminaire de 38 523 personnes pour chaque comté, sans

RÉPARTITION DES CIRCONSCRIPTIONS PAR RÉGION⁵

Région (Pop. de 1986)	Nombre de circ avec quot. élect. de 38 523	N ^o . actuel à l'Assemblée	N ^o . de circonscriptions dans le rapport préliminaire
Île de Vancouver (516 425)	13.41	12	13
Nord (311 274)	8.08	10	10
Est (178 079)	4.62	5	5
Intérieur (344 691)	8.95	9	9
« Lower Mainland » (1 538 738)	39.94	33	38
TOTAL POUR LA PROVINCE	75	69	75

circonscriptions binominales et aux circonscriptions contiguës a été éliminée et le nombre approprié de circonscriptions laissé à la discrétion du Commissaire.

Ce qui au départ n'était qu'un moyen sommairement défini d'éliminer les 17 circonscriptions binominales est devenu une commission à part entière qu'on a chargée de définir et de fixer toutes les limites des circonscriptions électorales.

Les 23 et 24 novembre 1987, des audiences ont eu lieu dans le cadre du nouveau mandat du Commissaire pour examiner la question du nombre approprié de députés requis à l'Assemblée législative pour garantir la juste représentation des habitants de Colombie-Britannique⁴. Le juge Fisher s'est intéressé plus particulièrement aux fonctions des députés de l'Assemblée législative et aux exigences liées à leur charge.

pour autant avancer un nombre précis de circonscriptions ni indiquer l'écart qu'il tolérerait. Dans le document préliminaire, il était question de 75 circonscriptions (population de la Colombie-Britannique en 1986 divisée par 38 523), mais il n'était pas précisé si un écart serait toléré et si, dans l'affirmative, il serait de 25 %, de 10 % ou de 1 %, entre autres. Le quotient donnait une indication sommaire du tracé des limites d'une circonscription uninominale. Pour l'ensemble de la province, une telle décision ne facilitait pas les choses ; en effet, la préparation d'une nouvelle carte électorale est impossible si l'on ne connaît pas le nombre de circonscriptions ainsi que l'écart accepté par rapport au quotient électoral.

La troisième série d'audiences a commencé le 18 janvier 1988 pour se terminer le 15 avril 1988. Cette phase du

remaniement visait essentiellement à dresser la carte électorale de la province. De nombreux mémoires ont été reçus, dont des projets de cartes électorales pour toute la province, pour des régions particulières ainsi que pour des circonscriptions électorales bien précises. Tous ces mémoires traitaient d'une ou de plusieurs des questions qui se posaient à la Commission, soit : (1) le nombre total de circonscriptions ; (2) la répartition des circonscriptions par région ; (3) l'écart toléré ; (4) les limites précises des circonscriptions ; (5) le nom des circonscriptions.

Le 27 mai 1988, le juge Fisher a rendu public son rapport préliminaire. Il recommandait que le nombre des députés de l'Assemblée législative passe de 69 à 75 et que les circonscriptions binominales soient éliminées. Il soutenait que l'augmentation du nombre des députés à l'Assemblée législative était la seule façon de régler le problème de la sous-représentation des zones urbaines, sans pour autant aggraver les problèmes des régions du nord et des régions éloignées. Il fixait également dans son rapport l'écart à 25 % par rapport au quotient électoral ; il a d'ailleurs fait remarquer que les partis politiques de la province, les universitaires et le grand public avaient approuvé l'imposition d'un écart maximum. Il a recommandé cette limite car elle correspondait au souhait de la plupart des intervenants et, aussi, car il semble que ce soit la norme adoptée dans les formules de représentation ailleurs au Canada. Le Commissaire a aussi tenté de minimiser les écarts de population entre circonscriptions avoisinantes.

La plupart des sièges ajoutés à l'Assemblée législative se trouvent dans le Lower Mainland. Le tableau I présente en détail la répartition des circonscriptions par région.

Il convient ici de faire quelques remarques. L'île de Vancouver gagnerait une circonscription. Le Nord en aurait deux de plus et le Lower Mainland deux de moins que ne leur accorderait la formule du quotient électoral strictement appliquée. La population des villes et des banlieues a augmenté, même à l'intérieur de la province, comme le reflète la carte électorale. Dans le Nord, par exemple, Prince George gagne une circonscription, tandis que deux petites circonscriptions – Prince Rupert et Atlin – sont fondues pour former North Coast-Stikine.

Le 30 mai 1988, M. Elwood Veitch, alors secrétaire provincial, a annoncé la formation d'un comité législatif de neuf membres chargé d'étudier le rapport préliminaire et de présenter, à cet égard, des recommandations unanimes à la Chambre. Ce comité, créé le 22 juin 1988, n'a présenté le rapport au Commissaire qu'à la quatrième et dernière série des six audiences publiques qui s'est terminée le 12 août 1988⁶. Le juge Fisher avait indiqué que les rapports écrits devaient lui parvenir le 15 septembre 1988 au plus tard. Le comité législatif spécial, présidé par James Rabbitt, député de Yale-Lillooet à l'Assemblée législative, a demandé par la suite que ce délai soit reporté pour permettre aux députés de

lui faire part de leurs réactions ; une nouvelle échéance a donc été fixée pour octobre par le Commissaire⁷. Le comité spécial et la commission se sont échangés des données et des renseignements ; le comité n'a cependant pas encore déposé son rapport à l'Assemblée.

La quatrième série d'audiences (du 19 juillet au 12 août 1988) a permis aux intervenants de faire connaître leur opinion au Commissaire, qui d'ailleurs en a tenu compte dans son rapport préliminaire. Des audiences ont eu lieu dans six centres de la province – Penticton, Kamloops, Prince George, Prince Rupert, Victoria et Vancouver. Plusieurs recommandations ont soulevé des inquiétudes, et notamment l'augmentation du nombre des députés à l'Assemblée législative, l'élimination de certaines circonscriptions du Nord, la sous-représentation de la ville de Vancouver et certaines limites de comté, dont celles de Williams Lake, Penticton et Denman Island. Parmi les questions importantes soulevées à propos du rapport préliminaire, citons le fait de ne pas utiliser intégralement l'écart toléré de 25 % ainsi que la constitutionnalité d'un tel écart, la densité géographique des circonscriptions et l'absence d'une norme régissant les limites des circonscriptions dans l'ensemble de la province.

Le rapport final de la Commission a été présenté au Cabinet le 20 décembre 1988. On ne sait pas trop pour l'instant ce qu'il en adviendra, mais de nombreux facteurs pèseront dans la balance. En effet, la British Columbia Civil Liberties Association a décidé de contester devant les tribunaux la répartition actuelle des circonscriptions électorales en Colombie-Britannique. L'Association maintient que les circonscriptions binominales et les écarts démographiques entre circonscriptions sont inconstitutionnels. L'affaire a été entendue au cours de la deuxième semaine de janvier 1989 par le juge en chef Beverley McLachlin de la Cour suprême de Colombie-Britannique⁸. Par ailleurs, dans le rapport préliminaire de la Manitoba Electoral Boundaries Commission rendu public en juin 1988, le président émet des doutes quant à la constitutionnalité des écarts de 25 %. Dans les 57 circonscriptions proposées au Manitoba, l'écart est de 10 % par rapport au quotient provincial. M. Alfred Monnin, juge en chef du Manitoba et président de la Commission, a noté que cette dernière craignait que l'écart de 25 % soit contesté devant les tribunaux et a expliqué que l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés garantit l'égalité de tous les citoyens⁹. Enfin, le rapport final doit être étudié par le Cabinet et déposé à l'Assemblée législative dans les quinze jours suivant l'ouverture de la session du printemps 1989. Contrairement aux remaniements fédéraux ou à ceux d'autres provinces, rien ne garantit que le rapport final de la Commission, une fois publié, sera mis en œuvre rapidement ou intégralement.

Aux dires de la plupart des observateurs, le fond ainsi que le processus du rapport préliminaire répondent aux critères

de justice et d'impartialité. Le facteur population compte beaucoup plus que dans le passé. Dans le rapport préliminaire, le nombre des électeurs varie entre 29 529 dans North Peace River et 44 825 à Burnaby-Willingdon. Le rapport tient compte de deux réalités propres à la Colombie-Britannique, que la carte électorale proposée reflète bien d'ailleurs. Tout d'abord, les banlieues de Prince George et de Kelowna, ainsi que les conurbations de Victoria et de Vancouver, ont connu un accroissement de leur population. Le rapport prévoit tout d'abord d'ajouter des circonscriptions dans le Lower Mainland et à Victoria, tandis que les limites sont retracées à Kelowna et à Prince George. Ensuite, le Nord éprouve un profond sentiment d'aliénation. Le juge Fisher, respectant ce sentiment, a jugé qu'il fallait conserver le nombre actuel de circonscriptions du Nord, même si les chiffres de population ne justifient pas une telle représentation. Cela ne signifie pas que le rapport préliminaire soit parfait. Quelques-unes des critiques les plus importantes sont indiquées ci-dessus ; il reste toutefois qu'il

s'agit d'une amélioration marquée par rapport à la carte électorale actuelle. Aucun parti ne semble être favorisé, les revendications régionales et locales sont bien respectées et le Commissaire se rapproche davantage de l'ultime objectif qui est de donner une importance égale au suffrage de chaque habitant de Colombie-Britannique.

Le processus de remaniement correspond à celui qui a été adopté par de nombreuses autres provinces, elles aussi dotées d'une commission permanente indépendante chargée de la réforme de la carte électorale. Cela est tout à l'honneur du Commissaire et ne découle pas d'un ensemble de règles fixées par la loi. Le processus autorisé en vertu de la *Inquiry Act* est exceptionnel. Rien ne garantit que d'autres examens indépendants se feront en vue de remaniements futurs ou que le processus adopté par le juge Fisher sera reproduit. Si sa façon de procéder, ou toute autre du même genre, doit se perpétuer, de nouvelles règles devront être prévues par la *Constitution Act* de la province.■

Notes

1. Statutes of British Columbia, 1984, Chapitre 12.
2. British Columbia, *Order-in-Council*, 690, 9 avril 1987.
3. Lettre de T. K. Fisher à E. Veitch, secrétaire provincial de Colombie-Britannique, du 12 août 1987. Reproduite dans le British Columbia, Royal Commission on Electoral Boundaries, *Preliminary Report of Proposed Boundaries for British Columbia Electoral Districts*, le 27 mai 1988, p. 24.
4. British Columbia, Royal Commission on Electoral Boundaries, *Preliminary Report of Proposed Boundaries for British Columbia Electoral Districts*, le 27 mai 1988, p. 2.
5. Calculé à partir d'*Ibid.*, Schedules E and F, pp. 28-31.
6. Assemblée législative de Colombie-Britannique, *Procès-Verbaux*, n° 87, le 22 juin 1988.
7. Lettre de T. Julian, officier d'administration en chef, Royal Commission on Electoral Boundaries, à J. Rabbitt, président, Special Committee on Electoral Boundaries, le 13 septembre 1988. Exhibit D 168, Royal Commission on Electoral Boundaries.
8. Objet : *Dixon and Attorney-General of British Columbia*, Vancouver Registry No. A860246, le 25 mars 1988.
9. Province du Manitoba, Electoral Divisions Boundary Commission, Communiqué du 27 juin 1988.