

---

# ***La Charte des droits et la loi électorale en Colombie-Britannique***

---

*Le rapatriement de la Constitution canadienne et l'adoption de la Charte des droits en 1982 ont modifié en profondeur la scène constitutionnelle canadienne. L'importance grandissante du rôle des tribunaux doit être reconnue, mais il est difficile d'en prévoir la portée ou les effets sur la conception traditionnelle de la souveraineté du Parlement. L'affaire Dixon offre un point de vue intéressant, sinon concluant, sur la façon dont les tribunaux et le Parlement traitent la question de la délimitation des circonscriptions électorales.*

par Ian D. Izard

**E**n Colombie-Britannique comme ailleurs au Canada, la représentation électorale a évolué en suivant la croissance démographique, mais pas nécessairement au même rythme. Il a fallu tenir compte de l'immensité du territoire et de sa configuration : les agglomérations des vallées à l'intérieur, et la concentration de la population dans les villes de Vancouver et de Victoria. Traditionnellement, les régions urbaines choisissent leurs députés à l'Assemblée législative selon le principe « d'un homme un vote » ; les régions rurales, plus préoccupées par des considérations géographiques, renaient plutôt le principe de la communauté d'intérêt. En outre, pendant de nombreuses années en Colombie-Britannique, les circonscriptions urbaines et semi-urbaines étaient représentées chacune par deux ou trois députés.

Deux événements devaient avoir un effet majeur sur la délimitation des circonscriptions électorales. M. John Dixon, membre de la B.C. Civil Liberties Union, a entamé des procédures judiciaires en 1985 en présentant une requête à la Cour suprême de la Colombie-Britannique lui demandant d'examiner la

distribution des sièges à l'Assemblée législative en appliquant la Charte des droits à la *Loi constitutionnelle*. De façon générale, la requête faisait valoir que la délimitation inégale des circonscriptions électorales, dont certaines comptaient de 15 à 16 fois plus d'électeurs que d'autres, contrevenait au principe « d'un homme un vote », présumément reconnu dans plusieurs articles de la Charte. Deuxièmement, les travaux d'enquête ont débuté en 1986 avec la nomination de l'honorable juge Thomas K. Fisher, aux termes de la *Inquiry Act*. Le décret de nomination assignait notamment les tâches suivantes :

1. ...étudier la composition des circonscriptions électorales représentées par deux députés à l'Assemblée législative, et la composition des circonscriptions électorales qui leur sont contiguës, et remplir les autres fonctions énoncées dans le décret.
2. Le commissaire recommandera la refonte de la carte électorale de manière que chaque circonscription soit représentée par un seul député à l'Assemblée législative.
3. Lorsqu'il recommandera la création de nouvelles circonscriptions électorales en remplacement des circonscriptions qui sont actuellement représentées par deux députés, le commissaire recommandera également, lorsqu'il le jugera souhaitable, des modifications à la délimitation des circonscriptions électorales contiguës aux circonscriptions comptant deux représentants, et de façon générale, se fondera sur les éléments suivants :

a) le principe du contingent électoral, c'est-à-dire le quotient obtenu en divisant le nombre d'habitants de la province, selon le plus récent recensement de Statistique Canada établi en vertu de la Loi (canadienne) sur la statistique, par le nombre total de députés à l'Assemblée législative ;

*Ian Izard est légiste de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et président de l'Association canadienne des conseillers parlementaires.*



b) les revendications passées et celles des régions concernant la représentation ;

c) des facteurs géographiques particuliers comme la faible ou la forte densité démographique des diverses régions, l'accessibilité à ces régions et leur étendue ;

d) les intérêts communs particuliers des habitants de régions données ...

Les instructions initiales du juge Fisher chargé d'étudier l'avenir des circonscriptions comptant deux représentants ont ultérieurement été modifiées, et le paragraphe 1 a été reformulé dans les termes suivants :

supprimer tout ce qui suit « étudier la composition des » et y substituer « et faire des recommandations concernant

a) le nombre approprié de circonscriptions électorales, chacune représentée par un député à l'Assemblée législative, et

b) la création, y compris la délimitation, des circonscriptions électorales.

### Le processus judiciaire

La Cour suprême a mis trois ans à se prononcer dans l'affaire Dixon, et a finalement rendu trois décisions. Le premier jugement rendu en 1986 par le juge en chef McEachern<sup>1</sup> sur un point préliminaire a établi que la Charte des droits s'applique à la constitution d'une province et que les tribunaux ont le droit de l'examiner. Toutefois, le juge a soigneusement souligné que la requête devait être entendue sur le fond et que sa décision n'affectait en rien le résultat des récentes élections provinciales et n'imposait aucune obligation à l'Assemblée législative.

La requête Dixon a été entendue sur le fond par M<sup>me</sup> le juge McLachlin<sup>2</sup>, qui a rendu sa décision au printemps 1989 avant sa nomination à la Cour suprême du Canada.

Le juge a pris en considération l'écart existant entre le nombre d'électeurs par député, qui variait entre 143 p. 100 au-dessus ou 91 p. 100 au-dessous de la moyenne, et a énoncé plusieurs principes permettant d'établir s'il y a violation du « droit de vote » reconnu dans la Charte. Ces principes se résument de la façon suivante :

- La Charte, en tant que garantie constitutionnelle des droits, exige une interprétation généreuse, c'est-à-dire qu'il faut éviter de tomber dans le légalisme austère ; par conséquent, le « droit de vote » signifie plus que le droit de déposer un bulletin de vote dans l'urne.

- La notion d'égalité est inhérente au concept canadien des droits rattachés au vote.

- La norme d'égalité (qu'illustrent des facteurs comme la géographie et les intérêts régionaux) a une valeur relative et non pas absolue. La jurisprudence américaine ne répond pas à toutes nos questions car l'expérience canadienne caractérisée par la démocratie évolutive et le pragmatisme, diffère de la jurisprudence américaine issue d'une révolution.

- Il incombe à l'Assemblée législative de déterminer dans quelle mesure on peut s'écarter du principe de l'égalité absolue, mais elle doit le faire conformément aux principes suivants : 1) L'égalité relative est nécessaire à la représentation de la circonscription, dans le cadre des fonctions de législateur et

d'ombudsman. 2) Toute dérogation au principe de l'égalité n'est admissible que si elle contribue à assurer un meilleur gouvernement de la population dans son ensemble, et s'il est dûment tenu compte des intérêts régionaux de la population et des facteurs géographiques applicables au territoire gouverné. Les facteurs géographiques et les intérêts régionaux qui justifient la représentation d'une circonscription peuvent tomber dans cette catégorie et, partant, être acceptables.

En résumé, la liberté de dérogation au principe de la représentation égale peut être justifiée... mais elle ne suffit pas à elle seule, surtout si elle est relativement étendue.

Le juge a comparé diverses circonscriptions et les écarts de représentation, notamment Coquitlam-Moody qui comptait 15 fois plus d'électeurs que la circonscription d'Atlin. Le juge a estimé que la loi électorale ne respectait pas l'article 3 de la Charte dans la mesure où le système « donnait plus de poids aux électeurs des circonscriptions rurales ». Le juge a ensuite essayé de voir si le conflit apparent pouvait être justifié en vertu de l'article 1 :

...Je suis convaincue du bien-fondé des objectifs visant à faire en sorte que la délimitation des circonscriptions électorales tienne compte des intérêts géographiques et régionaux dans l'intérêt d'un meilleur gouvernement ; je crois également que ces objectifs respectent la règle du besoin « pressant et substantiel » énoncée par la Cour suprême du Canada. La question est de savoir si les moyens adoptés par l'Assemblée législative et par le Cabinet de la Colombie-Britannique sont proportionnels à l'objectif visé.

Cela dit, il est clair que l'Assemblée législative et le Cabinet doivent avoir la latitude voulue pour adopter ce qui leur semble être des mesures raisonnables pour garantir le respect des intérêts géographiques et régionaux, au moment de délimiter les circonscriptions électorales dans l'intérêt d'un meilleur gouvernement. Comme l'a indiqué la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. v. Edwards Books*, (1986) 2 S.C.R. 713, 55 C.R. (3d) 193, le tribunal n'a pas à exiger qu'on fasse la preuve que les mesures adoptées par l'Assemblée législative sont les meilleures possibles ; il faut laisser une certaine liberté d'interprétation et tenir compte de la difficulté de formuler et d'appliquer avec précision une règle adéquate. Dans des cas semblables, la Cour doit s'en remettre à l'Assemblée législative.

Le processus de pondération basé sur des facteurs autres que la population ne se prête pas à une définition mathématique. Les habitants d'une circonscription ne réussiront pas à s'entendre sur l'importance d'un groupement régional aux fins de la délimitation de leur circonscription ; ou sur l'importance de problèmes de représentation pour la même circonscription. Il incombe aux Assemblées législatives de régler ces problèmes, et non pas aux tribunaux d'imposer leur interprétation. Pour reprendre un critère employé ailleurs en droit, je suggère que les tribunaux évitent de se prononcer, en vertu de l'article 3 de la Charte, sur les délimitations de circonscriptions décidées par les Assemblées législatives, à moins qu'il s'avère que des personnes raisonnables, appliquant les principes voulus — droit de vote égal assujéti aux seules limites du principe du bon gouvernement —, n'auraient pas donné aux circonscriptions électorales leurs délimitations actuelles. Autrement dit, la dérogation au principe de l'égalité absolue ne constitue pas une violation de l'article 3 de la Charte tant qu'il est possible de

justifier, de façon objective, que cette dérogation contribue à un meilleur gouvernement.

Il peut être nécessaire de déroger aux normes de l'article 3 de la Charte pour d'autres raisons. Par exemple, la délimitation des circonscriptions électorales ne peut être modifiée chaque fois que la population de la circonscription subit une légère modification. Aussi, des lois électorales qui ne sauraient être justifiées en vertu de l'article 3 peuvent néanmoins être considérées comme constitutionnelles en vertu de l'article 1...

et a démontré que cela est impossible.

Enfin, le juge a estimé que toute mesure corrective est de la compétence de l'Assemblée législative ; elle a recommandé l'adoption du rapport Fisher et laissé en suspens la question du délai, afin de laisser à l'Assemblée législative la possibilité d'intervenir.

Subséquentement, une autre requête a été présentée à l'honorable juge Meredith<sup>3</sup> pour qu'il mette fin au sursis aux procédures ordonnées par le juge McLachlin et pour qu'il invalide la loi.

Le juge a répondu à la requête, en partie, dans les termes suivants :

... le fait d'imposer un délai au-delà duquel la loi ne « serait pas en vigueur » équivaudrait à exiger que la majorité des membres de l'Assemblée législative se mettent d'accord sur une ligne de conduite. J'estime que la Cour n'a pas la compétence voulue pour exiger un consensus. Agir de la sorte équivaudrait à légiférer. Une telle intervention outrepasserait les pouvoirs de redressement de la Cour.

En conclusion, j'estime que l'imposition d'un délai serait une violation directe des droits et obligations des membres de l'Assemblée législative ; menacerait le droit du peuple de la Colombie-Britannique d'avoir une Assemblée législative, et comporterait un risque de violation du droit des citoyens canadiens de voter pour les membres d'une Assemblée législative, sans parler du risque d'abolition du droit de vote, qu'il soit égal ou non.

J'estime qu'il faut laisser à l'Assemblée législative la soin de décider ce qu'elle doit faire et quand elle doit le faire....

## L'enquête

Après plusieurs audiences et enquêtes, le juge Fisher a déposé un rapport préliminaire qui recommandait, entre autres, d'abolir la représentation à députés multiples ; d'accroître de 69 à 75 le nombre des députés à l'Assemblée législative et d'établir une formule permettant de définir les écarts acceptables du nombre d'électeurs entre les circonscriptions. Le rapport a été renvoyé au Comité spécial de la délimitation des circonscriptions électorales et le rapport final a été renvoyé au Comité spécial permanent du

travail, de la justice et des relations gouvernementales, avec instructions d'en examiner le contenu et de produire un rapport unanime. En juillet 1989, le Comité a recommandé à l'Assemblée législative d'adopter les diverses mesures proposées dans le rapport Fisher, et un projet de loi en ce sens a été déposé et adopté. L'ajournement imminent de l'Assemblée législative a nécessité la création d'un mécanisme permettant d'effectuer la transition pendant la période d'ajournement au cas où des élections auraient lieu avant la convocation de l'Assemblée. La loi, dont le texte est annexé, énonce la méthode unique adoptée pour permettre au Cabinet d'appliquer les conclusions du Comité sans en dévier, au cas où l'Assemblée législative ne siégerait pas.

Il convient de souligner que les auteurs de l'enquête sont allés dans le même sens que la Cour ; de fait, M<sup>me</sup> le juge McLachlin est même allée jusqu'à recommander que l'Assemblée législative s'inspire du rapport Fisher.

Les résultats de l'affaire Dixon peuvent s'appliquer à toutes les Assemblées législatives au Canada. Les décisions n'ont pas fait l'objet d'un appel parce que l'Assemblée législative a utilisé ses pouvoirs pour adopter une loi corrective et la décision d'un tribunal d'appel pourrait, par conséquent, avoir plus de force.

***Il apparaît clairement que les tribunaux examineront les lois électorales et les constitutions provinciales pour voir si elles respectent la Charte. Les tribunaux le feront selon des directives générales et tiendront compte des circonstances locales avant de se prononcer, mais ce faisant, ils ne « légifèreront » pas.***

Il appert qu'en reconnaissant la position et la compétence des Assemblées législatives, les tribunaux respecteront le rôle législatif du Parlement, mais une fois qu'une loi aura été adoptée elle pourra faire l'objet d'un examen judiciaire. M<sup>me</sup> le juge McLachlin a souligné qu'une étude comparative à l'échelle nationale a révélé que la Colombie-Britannique est la quatrième province à avoir dérogé au principe de l'égalité rigoureuse. ♦

## Notes

1. *Dixon v. Attorney General of British Columbia*, (1986) 7 C.C.L.R. (2d) p. 174.

2. *Ibid.* p. 273.

3. *Ibid.* p. 231.