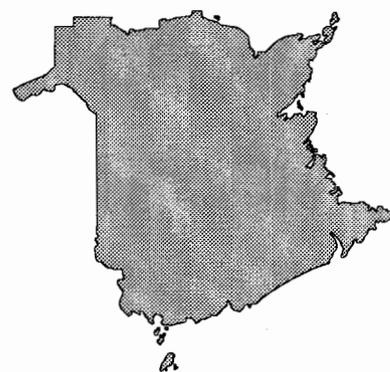


Le redécoupage des circonscriptions au Nouveau-Brunswick

par Stewart Hyson

Le Nouveau-Brunswick est en train de redécouper ses circonscriptions. Lancé en mars 1991, le processus est censé déboucher sur une nouvelle carte électorale avant les élections générales prévues pour 1995. Le Nouveau-Brunswick compte parmi les rares instances politiques canadiennes où il n'existe pas de procédure permettant de redécouper périodiquement les circonscriptions en fonction des changements démographiques. Comme les circonscriptions n'ont pas changé depuis 1974, la population varie grandement de l'une à l'autre. L'auteur de cet article examine l'histoire des circonscriptions de la province; leur inégalité; et le processus de révision en cours.



Quand on examine le redécoupage des circonscriptions du Nouveau-Brunswick, on fait plus que s'intéresser aux particularités de l'histoire électorale de la province, on touche au coeur même de la démocratie représentative. Dans quelle mesure la démocratie est-elle représentative? Quel est ou devrait être le rôle du représentant? Comment faut-il assurer la représentativité? Quels critères doivent présider à l'élaboration des structures de représentation? Ces questions renvoient au fondement de la démocratie représentative : la circonscription. Le redécoupage des circonscriptions est donc d'une importance capitale pour la démocratie représentative non seulement au Nouveau-Brunswick, mais partout au pays.

Histoire des circonscriptions du Nouveau-Brunswick

Il existe des circonscriptions électorales au Nouveau-Brunswick depuis plus de 200 ans. Les premières ont été établies en 1785, soit un an environ après l'accession de la région au statut de colonie britannique. Ces circonscriptions ont été conservées au moment de l'entrée de la province dans la Confédération en 1867 et, sauf quelques petits changements, sont restées les mêmes jusqu'en 1974.

Sans entrer dans tous les détails de cette longue histoire, voici les deux grandes caractéristiques structurelles des circonscriptions de la province jusqu'en 1974 : représentation multiple et alignement sur les comtés.

Stewart Hyson est professeur du Département d'histoire et de sciences politiques de l'Université du Nouveau-Brunswick (campus de Saint John).

Les autorités coloniales ont adapté les caractéristiques structurelles des circonscriptions britanniques du XVIII^e siècle

à la nouvelle colonie du Nouveau-Brunswick. En 1785, chacun des comtés de la colonie est devenu une circonscription ayant droit d'être représentée à l'assemblée législative ainsi que, à cause de sa taille et de son importance, la ville de Saint John. Par ailleurs, chacune des circonscriptions pouvait envoyer deux députés ou plus à l'assemblée législative (représentation multiple). Lorsqu'il s'est agi de fixer le nombre de députés par circonscription, on a tenu compte de la population, certes, mais on semble avoir surtout cherché à assurer la représentation des diverses communautés religieuses, ethniques et linguistiques.

De petits changements ont été effectués pendant la période coloniale de même qu'après la Confédération, et ce jusqu'en 1974. Suivant l'augmentation et le déplacement des populations, on a créé de nouveaux comtés et modifié le nombre des sièges accordés aux circonscriptions. La ville de Moncton a été érigée en circonscription en 1912 ainsi que les villes de Fredericton, de Bathurst, d'Edmundston et de Campbellton en 1967. Ces changements ont été faits de façon partisane et irrégulière par le gouvernement du jour en dehors de tout processus impartial et rationnel.

Les changements antérieurs à 1974 ne remettaient pas en cause les deux piliers structurels de la représentation électorale établie en 1785 : l'alignement des circonscriptions sur les comtés et la représentation multiple.

Même les circonscriptions des six villes n'ont jamais débordé les limites d'un comté. Quant à la règle de la représentation multiple, seules Bathurst, Edmundston et Campbellton, les trois villes du nord, y font exception puisqu'elles ont été érigées en circonscriptions à député unique.

Le premier grand changement est survenu en 1974 lorsque toutes les circonscriptions sont devenues des circonscriptions à député unique. Il s'agissait là d'un élément mineur du programme électoral du premier ministre Hatfield en 1970. Établie en octobre 1973, la commission chargée d'opérer le changement a déposé son rapport en février 1974. Essentiellement, la commission a scindé chaque circonscription à plusieurs députés en autant de circonscriptions à député unique. Une circonscription à cinq députés, par exemple, était scindée en cinq circonscriptions à député unique, chacune pouvant s'écarter de +/-25 p. 100 de la moyenne de la circonscription en question. La carte de 58 circonscriptions proposée par la commission a servi de base au projet de loi d'ailleurs vite adopté.

L'Annexe A de la *Loi électorale de 1974* décrit en détail les limites des 58 circonscriptions à député unique. Ces descriptions font usage surtout des limites des 151 paroisses;

des limites des villes et des villages; des limites territoriales telles les rivières, les chemins, les routes, les ruisseaux, les ports et les baies; et parfois de degrés de latitude et de longitude. Les nouvelles circonscriptions ne débordaient pas les limites des comtés ou des municipalités, elles les suivaient. C'est ainsi que, même si la représentation multiple a pris fin en 1974, l'alignement des circonscriptions sur les comtés s'est maintenu.

La loi de 1974, y compris l'Annexe A, constitue toujours la base de la représentation électorale au Nouveau-Brunswick. Comme elle ne prévoit pas l'examen et le redécoupage périodiques des circonscriptions en fonction des fluctuations de la population, le nombre des électeurs varie beaucoup de l'une à l'autre.

Un changement s'impose-t-il?

La société néo-brunswickoise a subi de grands changements centripètes depuis les années 1960. La spécificité des collectivités locales a diminué; les gens s'identifient moins qu'auparavant à leur lieu de résidence. On entend encore dire combien il importe de structurer les circonscriptions en fonction des collectivités traditionnelles, mais c'est là une position de plus en plus difficile à justifier.

Les centres commerciaux et le magasinage outre-frontière ont eu des effets désastreux sur les «centres-villes» et sur les habitudes de magasinage. Les rivières autour desquelles se sont constitués les comtés entravent plus qu'elles ne facilitent les communications, les transports, le commerce et la vie quotidienne. Les médias, notamment les stations de télévision et les quotidiens, adoptent de plus en plus une optique provinciale sur le plan de la commercialisation, de la publicité et de la couverture. Les concessionnaires de chaînes nationales et internationales ont souvent supplanté les entreprises locales. De plus en plus de gens habitent dans les «banlieues-dortoirs» et dans les régions rurales quitte à se rendre tous les jours au travail dans un grand centre urbain.

Bien entendu, le Nouveau-Brunswick n'est pas la seule province où de tels changements se produisent. Mais l'*Equal Opportunity Program* de 1967, qui a été mis en oeuvre à la fin des années 60 et qui lui est particulier, a eu pour effet de centraliser dans la capitale provinciale beaucoup de services qui étaient auparavant assurés au niveau du comté ou de la municipalité : santé, bien-être social, justice et éducation.¹

Ces grands changements sociaux, économiques et politiques ont modifié en profondeur la répartition de la population, d'où l'inégalité des circonscriptions lors des élections générales de 1987 et de 1991. Par ailleurs, un nouveau facteur est entré en ligne de compte. En effet, depuis l'entrée en vigueur en 1985 de l'article 15 de la Charte des droits et libertés de 1982 sur les droits à l'égalité, on peut s'en servir pour évaluer les circonscriptions du Nouveau-Brunswick pour ce qui est des deux élections les plus récentes.

Lu conjointement avec l'article 3 sur le droit de vote, l'article 15 donne à penser que tous les votes doivent avoir le même poids ou la même valeur (principe de la représentation selon la population), ce qui veut dire que les circonscriptions doivent être à peu près de la même taille. Bien que la jurisprudence n'ait pas encore tranché la question², il est évident que, depuis la fin des années 1980, la Charte milite en faveur d'une plus grande égalité des circonscriptions.

Dans quelle mesure les circonscriptions du Nouveau-Brunswick sont-elles inégales? De nombreux indicateurs permettent de le déterminer au moment des élections générales de 1987 et de 1991.³

En 1987, la plus petite circonscription comptait 3 968 électeurs inscrits et la plus grande 17 863. En 1991 les chiffres étaient 4 064 et 19 930.

Un deuxième indicateur, c'est le pourcentage minimal d'électeurs qu'il faut pour élire un gouvernement majoritaire. Puisqu'il faut 30 sièges pour former un gouvernement majoritaire dans une assemblée qui en compte 58, les trente circonscriptions les plus petites peuvent y parvenir. Si un parti avait remporté ces 30 sièges, 36,9 p. 100 des électeurs de la province se seraient trouvés à voir choisir un gouvernement majoritaire en 1987 et 36,2 p. 100 en 1991. Il était peu probable que tous les électeurs ou même la majorité d'entre eux votent pour le même parti, mais la question n'est pas là. Il s'agit plutôt de faire ressortir combien les circonscriptions actuelles sont inégales.

Le dernier indicateur est peut-être le plus important parce qu'il montre dans quelle mesure les circonscriptions s'écartent de la moyenne. On calcule la taille moyenne des circonscriptions par le nombre total des électeurs inscrits. On peut alors déterminer dans quelle mesure une circonscription donnée s'écarte de la moyenne ainsi que l'écart moyen des 58 circonscriptions. L'écart moyen s'élevait à +/-30,5 p. 100 en 1987 et à +/-31,7 p. 100 en 1991. C'est beaucoup puisque, dans la plupart des provinces canadiennes, il est fixé par la loi à +/-25 p. 100.

On ne peut pas faire fi de ces mesures de l'inégalité des circonscriptions, surtout à la lumière des dispositions de la Charte en matière de droits à l'égalité. C'est pourquoi le gouvernement a lancé en 1991 le processus de redécoupage en cours en nommant une commission indépendante chargée d'aider à dresser une nouvelle carte électorale.

Vers une nouvelle carte électorale

Même si l'inégalité des circonscriptions sautait déjà aux yeux aux élections de 1987, le redécoupage a toujours été éclipsé par

les aléas de l'histoire électorale de la province. Aux élections de 1987, chose rare, l'un des partis, le Parti libéral, a remporté tous les sièges de l'assemblée. On s'est donc surtout préoccupé de l'absence d'opposition officielle et des mesures qu'il a fallu prendre pour que les partis d'opposition puissent participer à l'élaboration des politiques. Aux élections de 1991, chose rare au Nouveau-Brunswick, trois partis d'opposition ont obtenu des sièges à l'assemblée bien que le Parti libéral ait conservé une majorité très confortable. Quand on songe, par ailleurs, que c'est un nouveau parti, le Confederation of Regions, qui est devenu l'opposition officielle, on comprend pourquoi le redécoupage des circonscriptions soit resté à l'arrière-plan par rapport à ces événements plus spectaculaires.

Le premier ministre McKenna a également été lent à reconnaître et à accepter la nécessité d'un redécoupage des circonscriptions. En juin 1988, en effet, il déclarait que son gouvernement n'avait nullement songé à la réforme électorale et que le dossier n'avait pas une priorité très grande.⁵ Le gouvernement a changé de position puisque le Discours du trône indiquait en mars 1990 qu'une commission serait nommée en vue du redécoupage des circonscriptions électorales. Mise sur pied un an après, la Commission a commencé ses audiences publiques dix mois plus tard (en janvier 1992).

La Commission de la représentation et de la délimitation des circonscriptions électorales a adopté une démarche en deux temps. Après sa première ronde d'audiences publiques, elle a publié un rapport en juillet 1992 sur quatre questions normatives en matière de représentation (c'était prévu dans son mandat) : le nombre de circonscriptions que devrait compter la province; le nombre moyen d'électeurs que devrait compter chacune d'entre elles; la mesure dans laquelle une circonscription devrait pouvoir s'écarter de la moyenne; et la meilleure façon d'assurer la représentation des autochtones à l'assemblée.⁶

En novembre et décembre 1992, un comité législatif a examiné ce rapport et en a rendu compte. La Commission est ensuite passée à la deuxième phase de sa démarche, à savoir le redécoupage des circonscriptions. Elle a rendu public son projet de carte électorale en mai 1993 et invité le public à exprimer son opinion dans le cadre d'audiences qui ont eu lieu en juin 1993. À l'automne, elle est censée présenter une carte révisée à l'Assemblée législative, qui se prononcera sur la question vraisemblablement pendant la campagne législative de 1994.

Au moment de sa création, la Commission a reçu un accueil mitigé. Certes, elle était un organisme indépendant et elle allait redécouper des circonscriptions dont les limites avaient grandement besoin d'être révisées. Mais finalement, elle ne devait avoir qu'une fonction consultative, dans la mesure où l'Assemblée législative garderait la main haute sur tout éventuel redécoupage. Par ailleurs, ses membres étaient d'anciens politiciens ou des militants du Parti libéral, du Parti progressiste-conservateur et du NPD. Après les élections de

1991 et la percée du parti Confederation of Regions (CoR), un candidat du CoR défait a même été nommé comme représentant de son parti au sein de la Commission. Son rôle consultatif ainsi bien que sa composition partisane ont fait douter que la Commission puisse vraiment changer les choses.

Chose sûre, la Commission n'a pas amélioré son image lorsqu'elle a publié son premier rapport (juillet 1992) sur les quatre questions normatives. C'était un rapport extrêmement court qui ne contenait que trois grandes recommandations : il devrait y avoir 54 circonscriptions; chacune devrait compter en moyenne 10 000 électeurs; une circonscription devrait pouvoir s'écarter de la moyenne de +/-20 p. 100. (La Commission a recommandé que la quatrième question, la représentation des autochtones, soit étudiée plus à fond.)

Le comité législatif qui s'était penché sur le premier rapport a recommandé de permettre une circonscription supplémentaire et de porter l'écart permis à +/-25 p. 100. La circonscription supplémentaire serait les îles de la baie de Fundy au large du Nouveau-Brunswick. Elle compterait passablement moins d'habitants que les autres et dépasserait de beaucoup l'écart permis de +/-25 p. 100. Néanmoins, les législateurs ont maintenu que les problèmes de transport et de communication de ces îles justifiaient qu'elles forment une circonscription à part.

Aux yeux de bien des réformateurs, le redécoupage proposé est loin d'assurer l'égalité des circonscriptions. Mais au Nouveau-Brunswick, la carte électorale proposée constitue un grand pas en avant.

À la surprise de nombreux observateurs, la carte électorale que la Commission a proposée en mai 1993 a suscité l'espoir qu'une grande réforme était à l'horizon. La Commission ne s'en est pas strictement tenue aux limites traditionnelles des comtés lorsqu'elle a dessiné la carte. Au contraire, dans une grande mesure, elle est restée fidèle au principe de la représentation selon la population. Sauf pour la circonscription des îles de la baie de Fundy, les 55 circonscriptions proposées ont sensiblement la même population. L'écart est inférieur à +/-15 p. 100 pour 42 d'entre elles et à +/-20 p. 100 pour l'ensemble. (Les îles de la baie de Fundy sont 64,1 p. 100 sous la moyenne.)

Les propositions de la Commission susciteront sans doute de vives objections lorsque l'assemblée les examinera. Comme au cours des audiences publiques de juin 1993, les opposants favoriseront le statu quo ou un plan qui, selon eux, représente mieux les collectivités locales. Malheureusement, à cause de l'ambiguïté et de la subjectivité de la notion de «collectivité locale», ce critère ne saurait présider au redécoupage des circonscriptions. Les arguments ne manquent jamais pour prouver qu'une collectivité locale sera mieux représentée si ses limites sont fixées à tel endroit plutôt qu'à tel autre, mais on nage alors en pleine subjectivité. Tant qu'on n'aura pas adopté un critère ferme et défini comme le principe de la représentation selon la population, les circonscriptions continueront d'être inégales et sujettes à la manipulation partisane.



Notes

1. Ralph R. Krueger, «The Provincial-Municipal Revolution in New Brunswick», *Canadian Public Administration*, vol. 13, 1970, pp. 51-99; R.A. Young, «Remembering Equal Opportunity: Clearing the Undergrowth in New Brunswick», *Canadian Public Administration*, vol. 30, 1987, pp. 88-102; et Della M.M. Stanley, *Louis Robichaud: A Decade of Power* (Nimbus Publishing Limited, Halifax (Nouvelle-Écosse), 1984), chapitres XI et XII.
2. David Small, éd., *Drawing the Map: Equality and Efficacy of the Vote in Canadian Electoral Boundary Reform*. Volume 11 des Études de recherche, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Toronto, Dundurn Press, 1991); et John C. Courtney et al., éd., *Drawing Boundaries: Legislatures, Courts, and Electoral Values* (Fifth House Publishers, Saskatoon (Saskatchewan), 1992).
3. Voir les articles suivants de l'auteur : «Re-thinking Electoral Representation: The Case of New Brunswick», communication à l'assemblée annuelle de l'Atlantic Provinces Political Studies Association, Université Mount Saint Vincent, Halifax (Nouvelle-Écosse), 16-18 octobre 1992; «The Horrible Example», *Policy Options*, vol. 9, 1988, pp. 25-27; et «Reforming New Brunswick's Bizarre Voting System», *Policy Options*, vol. 11, 1990, pp. 25, 26.
4. Pour un aperçu des divers mécanismes et procédures de redécoupage des circonscriptions électorales au Canada, voir R.K. Carty, «The Electoral Boundary Revolution in Canada», *American Review of Canadian Studies*, vol. 15, 1985, pp. 273-287.
5. Voir Stewart Hyson, «Re-thinking Electoral Representation: The Case of New Brunswick».
6. Nouveau-Brunswick, Commission de la représentation et de la délimitation des circonscriptions électorales, *La carte électorale du Nouveau-Brunswick - une perspective nouvelle*, Fredericton (Nouveau-Brunswick, n.p., juillet 1992).