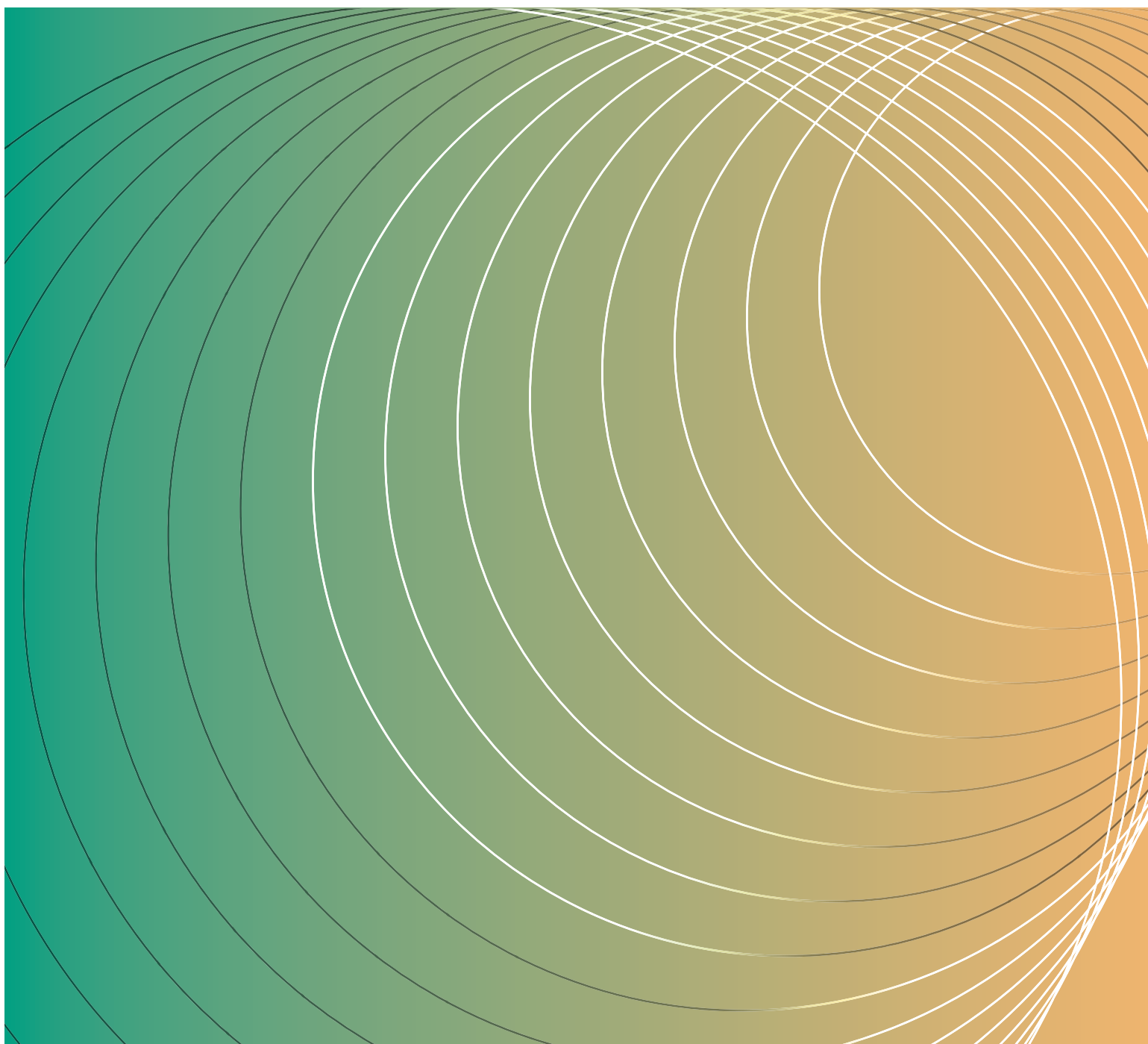


**Représentation: Pour une
représentation effective des
Acadiens et des Afro-Néo-Écossais**

**Commission sur la
représentation effective
des électeurs acadiens
et afro-néo-écossais**

Rapport et recommandations



Représentation: Pour une
représentation effective des
Acadiens et des Afro-Néo-Écossais

Rapport et recommandations

Commission sur la
représentation effective
des électeurs acadiens
et afro-néo-écossais

Table des matières

Introduction

La Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais 1

Résumé

Raison d'être de la Commission 5

Liste des recommandations 8

Observations recueillies

Représentation effective 13

Constats

Politique 23

Le concept de minorité 25

Pourquoi ces minorités? 33

Représentation effective des électeurs 46

Représentation électorale :
la souveraineté du peuple 50

Circonscriptions protégées ou exceptionnelles... 59

Au-delà des circonscriptions : d'autres moyens
d'assurer la représentation effective..... 60

Analyse

La représentation effective des électeurs :
une norme, et non une formule 67

Les principes de la représentation
effective des électeurs 70

L'obstacle démographique à la
représentation effective 74

Moyens d'améliorer la représentation
des électeurs acadiens et afro-néo-écossais 81

Délimitation : quels sont les préceptes
à observer pour fixer les règles? 90

Conclusions et recommandations

Conseils au législateur..... 97

Principes à inscrire dans la loi..... 98

Conseils au comité spécial et à la
commission de délimitation..... 104

Une série de mesures 108

Annexes

Annexe 1 – Mandat 131

Annexe 2 – Horaire des consultations
publiques 133

Appendix 3A – Rapports de recherche
commandés 134

Annexe 3B – Rapports de recherche
commandés..... 166

Annexe 4 – Document d'information 176

Annexe 5 – Document de travail sur
la question des Afro-Néo-Écossais 183

Annexe 6 – Histoire du vote en
Nouvelle-Écosse 187

Annexe 7 – Mémoires et entrevues 191

Annexe 8 – Budget et dépenses 193

Annexe 9 – Population de la Nouvelle-Écosse –
Évolution par comtés, 1991-2016..... 194

Annexe 10 – Population de 2016 par
circonscriptions (2012 et 2002) 195

Annexe 11 – Bibliographie 198

Introduction

Antonine Maillet, écrivaine acadienne de renommée mondiale a un jour dit que le peuple acadien saura qu'il a accompli sa destinée lorsqu'il s'attachera non pas au maintien de sa propre vitalité, mais à ses contributions à la société. L'idée s'applique à toutes les communautés : pour contribuer à la société, une communauté doit entretenir avec elle une relation saine, avoir quelque chose à offrir, et savoir qu'elle est la bienvenue.

La Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais

Les communautés acadienne et afro-néo-écossaise ont énormément enrichi la province, mais ont encore beaucoup plus à offrir. Durant nos consultations, elles ont toutes deux manifesté un émouvant désir de faire découvrir leur histoire et leur culture au reste de la société. Le présent rapport propose des moyens de consolider leurs relations avec les gouvernements et l'ensemble de la population, non seulement dans leur propre intérêt, mais aussi dans celui de tous les Néo-Écossais. Quand tous peuvent jouer un rôle et voir leur apport reconnu, chacun s'en porte mieux.

Mandat

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a créé la Commission¹ afin qu'elle recommande des moyens de favoriser la représentation effective des Acadiens² et des Afro-Néo-Écossais.

La Commission a tenu une série de consultations publiques dans les régions de la province comptant des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais³. Les consultations auprès de la communauté acadienne ont eu lieu en français (la traduction vers l'anglais a été fournie aux personnes qui en avaient besoin).

Même si la Commission traite de la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais, tous les Néo-Écossais ont été invités aux consultations, et beaucoup y ont participé et y ont présenté des observations. Nous avons aussi invité le public, par notre site Web et les médias sociaux, à soumettre des mémoires.

Commissaires

Doug Keefe est un consultant indépendant et ancien sous-ministre de la Justice de la Nouvelle-Écosse.

Sharon Davis-Murdoch est coprésidente de la Health Association of African Canadians et responsable de la santé pour le partenariat local pour les immigrants. Championne de la justice sociale, elle a été fonctionnaire pendant plus de 20 ans et a dirigé l'élaboration des premières lignes directrices provinciales sur les soins de santé primaires adaptés à la culture.

Kenneth Deveau, Ph. D., est vice-recteur à l'Université Sainte-Anne. Il a fait beaucoup de recherche sur la vitalité globale des communautés minoritaires acadiennes et francophones au Canada et est l'auteur de plus de 40 publications sur le sujet.

Dans ce rapport, le genre masculin est utilisé comme générique dans le seul but de ne pas alourdir le texte.

¹ Le mandat de la Commission figure à l'annexe 1.

² La Commission a adopté la vision ouverte et inclusive de l'Acadie de la Nouvelle-Écosse que véhicule la définition donnée sur le site Web de l'Université Sainte-Anne : « L'Acadie de la Nouvelle-Écosse comprend toute personne, tout organisme et toute institution qui participent au projet de faire vivre la langue française, la culture et les communautés acadiennes et francophones en Nouvelle-Écosse (Acadiens, autres francophones, anglophones et allophones). » [<https://www.usainteanne.ca/plan-strategique>]

³ Annexe 2

Personnel

Francene Comeau est l'adjointe de direction de la greffière du Conseil exécutif et sous-ministre du Bureau du premier ministre. Détachée à temps partiel auprès de la Commission, elle a coordonné ses activités et a géré ses processus opérationnels, son budget, ses finances et ses dossiers.

Joëlle Désy est analyste des politiques et coordonnatrice des services en français au ministère de la Santé et du Mieux-être. Forte de plus de 20 ans d'expérience de travail au gouvernement et en Acadie, elle a été détachée auprès de la Commission pour y exercer les fonctions de conseillère en recherche et en politiques. Elle a aussi organisé toutes les rencontres tenues dans les communautés acadiennes.

Tracey Thomas est conseillère principale en politiques aux Affaires afro-néo-écossaises. Elle avait auparavant été détachée pour 16 mois auprès de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, où elle a restructuré et fait progresser le travail de l'unité des relations raciales, de l'équité et de l'inclusion, ce qui consistait notamment à concevoir et à mener des activités de sensibilisation du public dans la province. Détachée auprès de la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais à titre de responsable de la participation des communautés afro-néo-écossaises, ainsi que pour assurer un soutien et réaliser des analyses, elle a aussi organisé les rencontres tenues dans les communautés afro-néo-écossaises.

Emma Richter est coordonnatrice du marketing et des relations à l'Office de l'immigration de la Nouvelle-Écosse. Elle travaillait auparavant au ministère des Communautés, de la Culture et du Patrimoine, et a été détachée auprès de la Commission pour l'aider dans son utilisation des médias sociaux et ses activités de consultation.

Nous nous estimons très chanceux d'avoir pu compter sur nos collègues, et nous les remercions de leur travail. Elles ont mis à profit tout un éventail de talents et de points de vue, et ce, avec générosité et enthousiasme. Même si les commissaires sont les seuls responsables du contenu du rapport, la contribution de notre personnel est inestimable.

Par ailleurs, nous avons bénéficié du soutien inlassable du personnel de Communications Nouvelle-Écosse, qui a géré les services de traduction, s'est occupé de l'aspect visuel de nos documents et, une fois le rapport rédigé, a préparé sa publication en français et en anglais.

Méthodologie

Nous avons commandé deux rapports d'universitaires indépendants : le rapport Cardinal et le rapport Knight, tous deux reproduits intégralement à l'annexe 3. Qui plus est, nous avons effectué notre propre recherche documentaire, dont les résultats figurent en partie dans les notes de bas de page du présent rapport. Plus important encore, nous avons tenu des consultations dans 13 communautés⁴, et avons rencontré d'anciens députés provinciaux des communautés afro-néo-écossaises et acadiennes, l'ancien député fédéral afro-néo-écossais et deux des députés provinciaux dont les circonscriptions englobent une partie des anciennes circonscriptions exceptionnelles. Nous ne nous sommes pas entretenus avec la ministre des Affaires acadiennes et de la Francophonie et le ministre des Affaires afro-néo-écossaises, car nous formons une commission indépendante chargée de leur présenter son rapport.

⁴ Annexe 2.

Les invitations aux consultations ont été transmises par les médias sociaux et par un communiqué de presse bilingue distribué aux médias locaux par Communications Nouvelle-Écosse. Même si nous avons précisé que ces consultations porteraient sur la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais, tous les Néo-Écossais y étaient conviés. Nous les avons encouragés à se préparer en lisant un document de travail (voir l'annexe 4) offert sur notre site Web en français et en anglais, lequel se terminait par une série de six questions de discussion. Un résumé bilingue d'une page a été remis aux participants à leur arrivée aux séances.

Les consultations dans les régions acadiennes ont commencé par une présentation des commissaires, du mandat de la Commission et de la définition de « représentation effective ». Durant ces séances informelles, tout a été mis en œuvre pour permettre aux participants de se prononcer sur chaque sujet. Les questions de discussion servaient d'amorce de réflexion, et non d'ordre du jour ou de liste de points à aborder. Les séances tenues dans les communautés acadiennes se sont déroulées en français (la traduction vers l'anglais a été fournie aux personnes qui en avaient besoin), et Kenneth Deveau s'est chargé de l'animation.

Nous avons procédé de la même façon dans les communautés afro-néo-écossaises, à deux exceptions près. Un leader local, jouant le rôle d'animateur, présentait la Commission et son importance pour la communauté. Sharon Davis-Murdoch prenait ensuite le relais comme animatrice, en commençant par lire des extraits particulièrement intéressants d'une brève synthèse historique de la représentation des électeurs afro-néo-écossais (voir l'annexe 5). Cette synthèse a été distribuée aux participants.

Chaque séance a duré environ deux heures.

Ont été invités à rencontrer la Commission les anciens députés provinciaux afro-néo-écossais (et l'unique ancien député fédéral afro-néo-écossais), les anciens députés provinciaux acadiens, et les députés représentant actuellement les électeurs des circonscriptions correspondant aux anciennes circonscriptions protégées ou exceptionnelles. Il s'agissait, en somme, de trois tables rondes. Les lettres d'invitation contenaient une version adaptée des six questions qui servirait de point de départ aux discussions.

Composition du rapport

Le présent rapport se divise en quatre parties : observations recueillies, constats, analyse des constats, et conseils et recommandations.

Résumé

Tout citoyen a le droit de vote.

L'élimination graduelle des obstacles discriminatoires au vote (religion, race, sexe) a culminé en Nouvelle-Écosse il y a un peu moins d'un siècle lorsque les femmes ont obtenu le droit de suffrage et que le cens électoral a été aboli.

Raison d'être de la Commission

De nos jours, les électeurs sont regroupés en fonction de leur lieu de résidence, et non de leur identité. Les élections transforment les votes en pouvoir politique, et notre système électoral est fondé sur les circonscriptions, dont les limites sont *toutes importantes* dans tous les sens du mot. L'égalité des électeurs est un idéal qui ne peut être atteint autrement que par la présence d'un nombre égal d'électeurs dans chaque circonscription. Or, les membres des communautés préfèrent plutôt voter ensemble, au détriment de l'égalité absolue des circonscriptions – et des votes.

Les tribunaux ont déterminé que le droit de vote était un droit à la représentation effective. Le premier facteur à considérer dans la représentation effective est la parité électorale, mais il est permis d'y déroger pour des motifs tels que la communauté d'intérêts et la géographie. En s'écartant de la moyenne, on peut adapter les limites des circonscriptions afin de renverser la tendance de notre système électoral à noyer le vote des minorités.

En 1992, quatre circonscriptions, trois acadiennes et une afro-néo-écossaise, ont été adaptées aux « communautés d'intérêts » afin d'améliorer les chances de faire élire des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. Ces circonscriptions – désignées « exceptionnelles » en raison de leur population exceptionnellement petite par rapport à celle des autres circonscriptions – sont demeurées intactes jusqu'en 2012, lorsqu'elles ont été intégrées à des circonscriptions adjacentes à la suite de modifications aux règles de délimitation. Ces règles exigeaient que le nombre d'électeurs d'une circonscription soit d'au plus 25 % supérieur ou inférieur au nombre moyen d'électeurs par circonscription, sans exception.

En 2017, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a déclaré que le processus utilisé pour le redécoupage électoral de 2012 était inconstitutionnel.

Notre Commission a été créée le 28 avril 2017 afin que nous présentions des recommandations sur la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. Selon notre mandat,

notre rapport vise à « assurer le mieux possible la représentation effective de tous les Acadiens et de tous les Afro-Néo-Écossais, y compris dans le cadre de tout examen futur de la délimitation des circonscriptions électorales ». Ce mandat engage également le gouvernement à entreprendre un examen de la délimitation des circonscriptions électorales en janvier 2018.

Représentation

Les communautés acadienne et afro-néo-écossaise sont toutes les deux, à leur propre manière, des pierres d'assise de la Nouvelle-Écosse d'aujourd'hui. Marginalisés pendant de longues et pénibles années, ces deux groupes ont besoin d'un traitement différentiel pour arriver à des résultats égaux. Ils continuent aussi d'offrir à la province de formidables possibilités de croissance. Nous examinons ces deux points dans notre rapport.

Il existe deux types de représentation électorale : la représentation descriptive et la représentation substantielle. On dit d'une représentation qu'elle est « substantielle » lorsque le député défend les valeurs et les points de vue de ses électeurs, et qu'elle est « descriptive » lorsque le député et l'électeur ont en commun une caractéristique importante aux yeux de ce dernier, comme la race ou la langue. Ces deux types de représentation ont du bon. Les circonscriptions exceptionnelles favorisent la représentation en augmentant les chances qu'un Afro-Néo-Écossais s'identifie à un député et qu'un Acadien puisse parler avec un

député dans sa langue maternelle. Nous gagnons tous au change : d'abord les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais, mais aussi l'Assemblée législative dans son ensemble, qui devient plus représentative de notre population, et qui permet à une pluralité de nouvelles voix de se faire entendre dans l'arène politique.

Dérogation à la parité

Les tribunaux n'ont pas défini les limites de dérogation à la parité, mais en établissant que la parité prime, ils confirment l'existence de limites. Le plus souvent, l'écart normal maximal au Canada est de 25 %. Exception faite d'une province et de deux territoires, tous les gouvernements prévoient une marge de tolérance exceptionnelle – soit un écart supérieur à la norme – dans des circonstances extraordinaires. Tous ont recours à des commissions de délimitation des circonscriptions électorales indépendantes et non partisans, et hormis la Nouvelle-Écosse, tous légifèrent sur les principes fondamentaux de délimitation des circonscriptions. Notre première recommandation est de légiférer sur ces principes.

Les circonscriptions sont revues au plus tard tous les dix ans parce que les populations évoluent constamment.

Populations

Il y a 923 598 Néo-Écossais, dont 21 915 Afro-Néo-Écossais, et 33 345 ayant déclaré le français comme langue maternelle. En vertu des règles actuelles, ces chiffres permettraient de créer deux circonscriptions acadiennes et francophones, et une afro-néo-écossaise. Le problème réside dans la dispersion de ces populations, surtout chez les Afro-Néo-Écossais. Ces populations ne sont majoritaires dans aucune des 51 circonscriptions. Notre système électoral récompense les majorités en les portant au pouvoir. Et vu la petite minorité d'Afro-Néo-Écossais et d'Acadiens, même la représentation proportionnelle ne pourrait leur garantir des sièges à l'Assemblée législative. Nous avons donc décidé de fonder nos recommandations strictement en fonction du système électoral actuel.

L'élimination en 2012 des circonscriptions exceptionnelles n'est que la répercussion la plus visible de l'urbanisation, une tendance mondiale. Notre population se concentre dans Halifax et ses alentours. De 1991 à 2016, seuls les comtés d'Halifax, de Colchester, de Hants et de Kings ont affiché une croissance. Huit comtés ont subi une baisse de plus de 15 %. La population de Guysborough a chuté de près de 35 %. Par conséquent, la Nouvelle-Écosse crée de moins en moins de circonscriptions à l'extérieur du Grand Halifax, mais celles qu'elle crée sont de plus en plus grandes.

Nous pouvons constater ce phénomène dans la carte électorale de 2012, et beaucoup d'intervenants se sont plaints de la taille et de l'incongruité de certaines circonscriptions rurales. Si rien ne change, il y aura des circonscriptions plus peuplées dans la MRH et les environs, et des circonscriptions plus grandes aux limites inhabituelles partout ailleurs.

Méthodologie

Nous avons effectué une recherche documentaire, tenu des consultations dans 13 communautés, rencontré des députés, actuels ou anciens, et reçu des mémoires.

Ensemble de mesures

Siéger à l'Assemblée législative n'est pas le seul moyen de représentation effective. Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales de 2002 et de 2012 ont toutes deux recommandé que d'autres méthodes soient envisagées. Le Canada est l'un des pays les plus prospères au monde en partie parce qu'il protège les intérêts des minorités depuis longtemps de diverses manières qui dynamisent et enrichissent la vie politique et sociale.

Nous formulons 29 recommandations en appui à deux grandes stratégies :

1. Augmenter les chances de faire élire des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais.
2. Renforcer les autres moyens de représentation.

Augmenter les chances de faire élire des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais :

- a. Lois autorisant les commissions de délimitation à recommander la création de circonscriptions exceptionnelles et l'ajout de circonscriptions.
- b. Application de principes semblables pour les limites municipales.
- c. Formation à l'intention d'éventuels candidats, conditions favorables à la participation civique de base et mesures incitant les partis politiques à recruter des candidats dans ces communautés.
- d. Création de caucus acadiens et afro-néo-écossais.

Renforcer les autres moyens de représentation :

- e. Comités consultatifs servant les ministres des Affaires afro-néo-écossaises et des Affaires acadiennes et de la Francophonie.
- f. Sous-ministres et comités officiels chargés des affaires acadiennes et afro-néo-écossaises.
- g. Nouveaux mandats de mobilisation communautaire et nouvelles ressources pour les ministères des Affaires afro-néo-écossaises et des Affaires acadiennes et de la Francophonie.
- h. Mesures énergiques de promotion de la diversité au sein du gouvernement, y compris des nominations à des organismes, à des conseils et à des commissions, ainsi que dans la fonction publique.
- i. Soutien à la langue française pour les municipalités.
- j. Création de comités communautaires dans les régions acadiennes et afro-néo-écossaises en vertu de la *Municipal Government Act*.
- k. Mise en place d'une série de mesures destinées à améliorer la représentation effective des minorités à l'échelon municipal.

Toutes nos recommandations se trouvent à la fin du présent résumé, et nous les expliquons à la dernière section du rapport.

Ce que nous ne recommandons pas et pourquoi

Une commission de délimitation des circonscriptions électorales sera formée début 2018. Nous recommandons que soit rétabli le pouvoir discrétionnaire qui permettait à la commission de recommander la création de circonscriptions exceptionnelles. Cependant, nous ne conseillons pas de rétablir les circonscriptions exceptionnelles de 2002 :

- Les populations ne sont plus les mêmes qu'en 2002.
- Nous respectons l'indépendance de la commission de 2018 et l'intégrité de ses consultations publiques.
- Nous ne prétendons pas avoir consulté les Néo-Écossais sur les limites proprement dites.
- Il pourrait y avoir d'autres régions géographiques offrant des possibilités d'améliorer la représentation des Acadiens ou des Afro-Néo-Écossais.

Nous tenons à préciser que *nous ne déconseillons pas* de rétablir les circonscriptions exceptionnelles de 2002, mais bien que nous recommandons des principes de délimitation des circonscriptions pouvant guider la création de circonscriptions exceptionnelles, et que nous nous en remettons au bon jugement des membres de la commission de 2018.

De même, nous ne recommandons pas d'ajouter des circonscriptions. Il faudrait plutôt autoriser la commission de délimitation à produire au moins deux cartes électorales – une selon les 51 sièges actuels, une selon un nombre plus élevé – afin d'orienter les discussions sur l'opportunité de maintenir 51 sièges pour assurer la représentation effective des Néo-Écossais. Plus les circonscriptions sont nombreuses, plus les commissions sont en mesure de les délimiter en tenant compte des principes de la représentation effective.

Liste des recommandations

Recommandation 1

Que l'on modifie la loi sur l'Assemblée législative (*House of Assembly Act*) pour y inclure les grands principes de délimitation des circonscriptions, et que les commissions de délimitation soient tenues de respecter ces principes.

Recommandation 2

Que soient maintenues les commissions de délimitation des circonscriptions électorales actuellement constituées en vertu de la loi sur l'Assemblée législative (*House of Assembly Act*).

Recommandation 3

Que la loi prévoie une norme de dérogation à la moyenne des circonscriptions.

Recommandation 4

Que l'on adopte une marge de tolérance normale de 25 % de plus ou de moins que le résultat de la population ou de l'électorat estimatif de la province divisé par le nombre total de circonscriptions.

Recommandation 5

Que la loi autorise les commissions de délimitation des circonscriptions électorales à dépasser l'écart maximal normal dans des circonstances extraordinaires, sans toutefois spécifier les circonstances ni la marge de tolérance.

Recommandation 6

Que soit modifié comme suit l'article 5 de la loi sur l'Assemblée législative (*House of Assembly Act*) :

- Préciser les principes de délimitation que doit respecter la commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales dans ses recommandations.
- Assortir ces principes d'une déclaration faisant état de la primauté de la parité électorale, et :
 - autoriser un écart maximal normal de 25 % par rapport à la moyenne des circonscriptions;
 - autoriser un ou plusieurs écarts exceptionnels dépassant l'écart susmentionné;
 - ne pas limiter les circonstances ou la marge de tolérance;
 - autoriser les circonscriptions non contiguës.
- Permettre à un comité spécial composé de députés de tous les partis, qui statuent à l'unanimité, de faire ce qui suit :
 - définir les termes employés dans les principes de délimitation à l'article 5 de la loi;
 - ajouter au mandat de la commission de délimitation des circonscriptions électorales;
 - définir les paramètres des écarts exceptionnels, notamment l'ampleur de la dérogation et les circonstances (p. ex. les intérêts de la collectivité), qui justifient que la commission envisage une exception;

- o demander ou permettre à la commission de recommander le nombre total de circonscriptions;
- o demander à la commission de recommander des limites en fonction d'au moins deux nombres totaux de circonscriptions fixés par le comité spécial;
- o permettre à la commission de recommander des limites en fonction d'au moins deux nombres totaux de circonscriptions.

Recommandation 7

Que le comité spécial demande à la commission de délimitation de préparer au moins deux cartes électorales, soit une pour les 51 circonscriptions actuelles, et l'autre pour un plus grand nombre de circonscriptions, par exemple 54. En l'absence de directives, la commission devrait préparer au moins deux cartes de son propre chef.

Recommandation 8

Que la ministre des Affaires acadiennes et de la Francophonie mette sur pied un comité consultatif officiel.

Recommandation 9

Que soit établi un comité de sous-ministres qui, avec l'appui d'un comité de fonctionnaires, se pencherait sur les enjeux propres aux Acadiens et aux francophones au sein du gouvernement.

Recommandation 10

Que le ministre des Affaires afro-néo-écossaises établisse un comité consultatif officiel.

Recommandation 11

Que le comité consultatif officiel auprès du ministre des Affaires afro-néo-écossaises étudie des moyens de remédier aux problèmes soulevés par la communauté en lien avec le rapport du Black Learners Advisory Committee (BLAC).

Recommandation 12

Que soit établi un comité de sous-ministres qui, avec l'appui d'un comité de fonctionnaires, se pencherait sur les enjeux propres aux Afro-Néo-Écossais au sein du gouvernement.

Recommandation 13

Que l'Office des affaires afro-néo-écossaises obtienne les ressources nécessaires pour être plus en mesure de travailler directement avec les Afro-Néo-Écossais dans leurs communautés et faciliter ainsi la mise en place des infrastructures politiques et sociales essentielles à leur représentation effective.

Recommandation 14

Que l'Office des affaires afro-néo-écossaises collabore avec d'autres organismes, comme l'Association des municipalités de la Nouvelle-Écosse, et que les universités préparent et donnent des séances d'information sur l'engagement civique un peu partout dans la province.

Recommandation 15

Que l'Office des affaires afro-néo-écossaises encourage les Afro-Néo-Écossais à poser leur candidature auprès de conseils, d'agences et de commissions, et mette en valeur ces candidatures.

Recommandation 16

Que l'on revoie les plans budgétaires et opérationnels de l'Office des affaires acadiennes et de la francophonie et de l'Office des affaires afro-néo-écossaises pour s'assurer qu'ils ont la structure et les ressources qui leur permettront d'atteindre leurs objectifs.

Recommandation 17

Que la Commission de la fonction publique prenne des mesures vigoureuses en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie *Relever la barre*.

Recommandation 18

Que le Bureau du Conseil exécutif, pour inciter les ministères à revoir leurs critères de sélection des membres des conseils, agences et commissions (CAC), les aide à relever les obstacles et les présupposés implicites qui risquent de décourager les candidats issus de minorités ou d'influencer l'évaluation de leur candidature.

Recommandation 19

Que le Conseil exécutif continue d'utiliser les médias sociaux et les réseaux communautaires pour faire connaître aux communautés minoritaires les formalités de candidature propres aux CAC.

Recommandation 20

Que le ministère des Affaires municipales, en collaboration avec la Municipalité du district de Clare, élabore et applique une stratégie pour faire reconnaître officiellement le caractère bilingue de la Municipalité dans le cadre de la révision de la loi sur l'administration municipale (*Municipal Government Act*).

Recommandation 21

Que le ministère des Affaires municipales trouve, en collaboration avec l'Office des affaires acadiennes et de la francophonie, des stratégies et des fonds qui aideront certaines municipalités, notamment Clare, Argyle, Richmond, Inverness et Halifax, à offrir des services en français.

Recommandation 22

Que les municipalités et la Commission des services publics et d'examen de la Nouvelle-Écosse suivent les principes de délimitation des circonscriptions provinciales proposés dans le présent rapport au moment de délimiter les arrondissements municipaux, et prêtent une attention particulière à la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais.

Recommandation 23

Que le ministère des Affaires municipales, en collaboration avec l'Association des administrateurs municipaux de la Nouvelle-Écosse et l'Association des municipalités de la Nouvelle-Écosse, étudie des façons d'utiliser et, au besoin, d'adapter l'article 27 de la loi sur l'administration municipale (*Municipal Government Act*) pour permettre la création de comités communautaires dans l'intérêt des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais.

Recommandation 24

Que l'Association des municipalités de la Nouvelle-Écosse interroge ses membres afin de répertorier les mesures adoptées ou envisagées pour améliorer la représentation effective des minorités à l'échelle municipale.

Recommandation 25

Que la Commission électorale envisage la mise en place d'incitatifs qui encourageraient les partis politiques reconnus à présenter des candidats acadiens, afro-néo-écossais et issus d'autres groupes sous-représentés, y compris des incitatifs financiers accordés aux partis ou aux candidats en vertu du régime de financement électoral.

Recommandation 26

Que les partis politiques reconnus établissent des politiques et des pratiques qui favorisent la sélection de candidats bilingues de tous horizons.

Recommandation 27

Que les partis politiques reconnus, s'ils ne l'ont pas déjà fait, conçoivent des politiques et des programmes de mobilisation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais, surtout des jeunes, notamment pour :

- trouver, recruter et encadrer des candidats acadiens et afro-néo-écossais, et encourager l'adhésion de membres acadiens et afro-néo-écossais au parti et leur participation aux comités des candidatures;
- définir, en concertation avec les caucus acadien et afro-néo-écossais (recommandation 29) ou avec des députés actuels et anciens, des stratégies de mobilisation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais dans les circonscriptions où ils forment de petites minorités et risquent d'être oubliés; veiller, dans une élection générale, à ce que le parti présente une liste de candidats diversifiée où figurent des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais;
- veiller, dans une élection générale, à ce que le programme électoral du parti comprenne des mesures applicables aux Acadiens et aux Afro-Néo-Écossais;
- considérer le bilinguisme comme une compétence importante chez les candidats, surtout dans les circonscriptions à forte population acadienne et francophone.

Recommandation 28

Que l'Office des affaires acadiennes et de la francophonie et l'Office des affaires afro-néo-écossaises lancent un processus d'élaboration d'un ou de plusieurs modèles de formation adaptée à la culture pour les candidates et candidats acadiens et afro-néo-écossais.

Recommandation 29

Que la ministre des Affaires acadiennes et de la Francophonie et le ministre des Affaires afro-néo-écossaises consultent des députés acadiens et afro-néo-écossais actuels et anciens pour déterminer s'il est faisable et souhaitable de créer des caucus acadien et afro-néo-écossais.

Observations recueillies

La présente partie résume ce qui s'est dit aux consultations publiques. Les citations sont indiquées en italique.

Représentation effective

Nous avons appris qu'aux yeux des citoyens, la représentation effective est un concept complexe qui englobe non seulement le droit de vote, mais aussi le droit de faire entendre la voix de leur communauté.

Les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais veulent avoir des représentants qui parlent leur langue et qui leur ressemblent. Les membres des communautés acadiennes jugent essentiel de pouvoir parler à leur député en français. Les Afro-Néo-Écossais, quant à eux, estiment qu'un député d'ascendance africaine comprendra mieux leurs besoins et leurs intérêts au vu de son expérience de vie.

Cela dit, certains participants trouvaient que leur représentant actuel, qui n'était pas acadien ou afro-néo-écossais, était quand même à la hauteur. Mais il fallait que cette personne connaisse les enjeux associés aux besoins sociaux, culturels et linguistiques de ses électeurs.

Tous ont néanmoins convenu qu'une représentation effective des électeurs allait bien au-delà des quotas de population à respecter dans la délimitation des circonscriptions : c'est aussi une question de diversité, de culture, de langue et de communautés d'intérêts.



... SI NOUS VOULONS QUE
L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE REPRÉSENTE
VRAIMENT NOTRE COMMUNAUTÉ,
IL FAUT QUE LES CARACTÉRISTIQUES
DES GROUPES MINORITAIRES SOIENT
PRISES EN COMPTE.



LORSQUE NOTRE REPRÉSENTANT
N'EST PAS L'UN DES NÔTRES, IL NOUS
FAUT INVARIABLEMENT EXPLIQUER QUI
NOUS SOMMES.



AU BOUT DU COMPTE, JE VEUX
UN REPRÉSENTANT QUI ME
COMPREND.



LA DÉMOCRATIE, C'EST EXIGEANT
ET ÉPUISANT.

Circonscriptions exceptionnelles

La communauté acadienne a vivement recommandé le rétablissement des trois circonscriptions exceptionnelles, à savoir Argyle, Clare et Richmond. Certains participants en ont suggéré une quatrième pour Chéticamp. Il est aussi apparu clairement aux consultations dans les communautés afro-néo-écossaises – surtout à Cherry Brook – que la population souhaite avoir la circonscription exceptionnelle de Preston.



... LA FÉDÉRATION ACADIENNE RECOMMANDE QUE LE CADRE DE RÉFÉRENCE DE LA PROCHAINE COMMISSION DE RÉVISION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES TIENNE COMPTE DES PARTICULARITÉS RELATIVES À LA GÉOGRAPHIE, À L'HISTOIRE, AUX COMMUNAUTÉS D'INTÉRÊT ET À LA DIVERSITÉ LINGUISTIQUE DES RÉGIONS DE CHÉTICAMP, DE RICHMOND, DE CLARE ET D'ARGYLE [...] AFIN DE PERMETTRE À LA COMMISSION DE RÉVISION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DE RÉTABLIR DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES ACADIENNES PROTÉGÉES.

La majorité des participants vivant à Clare, à Argyle et à Richmond se sont montrés catégoriques : ils voulaient avant toute chose voir leurs circonscriptions exceptionnelles rétablies..



LES EXCEPTIONS DOIVENT ÊTRE LA RÈGLE, ET NON UNE EXCEPTION À LA RÈGLE.

Délimitation des circonscriptions

Bien que la Commission ne soit pas une commission de délimitation des circonscriptions électorales, la plupart des participants souhaitaient discuter des limites des circonscriptions et des effets du redécoupage électoral de 2012.

À leur avis, même si la population de leur région diminue à mesure que s'agrandit la Municipalité régionale d'Halifax (MRH), le besoin d'une représentation solide et de circonscriptions rurales de taille adéquate demeure le même. Les participants ont souvent proposé une augmentation du nombre de circonscriptions comme éventuelle solution.



LES RÉGIONS RURALES CONSTITUANT LA MOITIÉ DE LA POPULATION DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE, NOUS DEVONS AVOIR NOS PROPRES REPRÉSENTANTS.

Par ailleurs, les participants ont dit à la Commission que le comité spécial élaborant le mandat de la commission de délimitation des circonscriptions électorales devait être équitable et impartial.



LE MANDAT DOIT TENIR COMPTE DE L'ARRÊT CARTER.

Sièges réservés

L'idée de réserver des sièges à l'Assemblée législative à des élus acadiens ou afro-néo-écossais a été soulevée à maintes reprises lors des consultations publiques. Certains intervenants ont soutenu que l'élection de représentants indépendants serait une bonne option, surtout pour les petites localités telles que Pomquet et Lincolnville.

Les participants acadiens du sud-ouest de la province s'opposaient en majorité à l'idée des sièges réservés (aussi appelés « sièges désignés »), du moins pour eux-mêmes, tandis que certains Acadiens du Cap-Breton – surtout ceux qui ont participé aux séances à Chéticamp et à Richmond – y étaient favorables. En revanche, d'autres estimaient qu'un député « général » ne pourrait surmonter les difficultés associées à la représentation d'une population entière sans avoir de lien avec un parti ou un endroit précis. Une personne a expliqué le problème ainsi



ON AURAIT UN DÉPUTÉ CULTUREL
QUI REPRÉSENTE LES ACADIENS,
ET UN VRAI DÉPUTÉ QUI REPRÉSENTE
LA RÉGION. QUI IRAIT-ON VOIR
EN CAS DE RÉEL BESOIN?

Plusieurs Afro-Néo-Écossais étaient enthousiastes à l'idée de bénéficier de trois sièges réservés, jugeant qu'il s'agissait du seul moyen d'assurer leur représentation à l'Assemblée législative, et que leur marginalisation justifiait ces sièges supplémentaires.



IL Y A TOUTE UNE DIFFÉRENCE
ENTRE ÉQUITÉ ET ÉGALITÉ.

Arrondissements municipaux

La Commission a reçu des mémoires où les municipalités soulignaient leur rôle en matière de représentation effective à l'échelle locale.

Durant notre visite à Sunnyville, nous avons appris que la Municipalité de Guysborough avait créé l'équivalent d'une circonscription exceptionnelle parmi ses arrondissements pour assurer la représentation des localités majoritairement afro-néo-écossaises de Lincolnville, de Sunnyville et d'Upper Big Tracadie.

De même, la Municipalité d'Argyle a dessiné sa carte électorale en fonction de caractéristiques historiques et linguistiques. Lors de son dernier redécoupage, certains avaient plaidé pour une réduction du nombre d'arrondissements; mais force était d'admettre que les arrondissements ainsi créés regrouperaient à la fois des villages anglophones traditionnels et des villages à majorité francophone. Il a donc été jugé préférable de conserver les neuf arrondissements originaux.



GUYSBOROUGH A UN SIÈGE
DÉSIGNÉ À L'ÉCHELON MUNICIPAL.
POURQUOI N'A-T-ON PAS SUIVI
CET EXEMPLE?

Autre modèle intéressant : le Comité communautaire de Chéticamp-LeMoine, dans la région de Chéticamp, fait office de comité consultatif auprès de la Municipalité d'Inverness sur les questions d'intérêt pour les villages acadiens dans cette région majoritairement anglophone. Les intervenants ont toutefois souligné que cette relation, bien que prometteuse, n'en était encore qu'à ses débuts.

Participation

En dépit de leur forte participation aux consultations de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012, les Acadiens ont eu l'impression qu'on ne les avait pas entendus. Les Afro-Néo-Écossais, quant à eux, aimeraient voir une meilleure participation de leur communauté, surtout des jeunes.

Certains croient que les députés doivent être plus visibles et disponibles pour nouer des liens de confiance avec leurs électeurs, tandis que d'autres sont satisfaits de leur présence dans la communauté. Beaucoup de participants des secteurs ruraux et industriels du Cap-Breton craignent que l'élargissement de leur circonscription ne nuise à leur relation avec leur député.



*PENSONS AUX OBLIGATIONS
RÉCIPROQUES : CE QUE JE DOIS
FAIRE, CE QUE VOUS DEVEZ FAIRE.*

Infrastructures sociales et politiques

De nombreux Afro-Néo-Écossais nous ont dit que leur localité n'avait pas les infrastructures nécessaires pour opérer un changement social et politique : pas de station de radio communautaire, pas de journal local, pas d'établissement d'enseignement comme l'Université Sainte-Anne. Bref, aucun moyen structuré de transmettre l'information à la communauté. Même si les citoyens saluent les efforts déployés par les Affaires afro-néo-écossaises pour servir leurs intérêts, les participants ont signalé la nécessité d'établir une structure provinciale non gouvernementale semblable à la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (FANE).



*NOUS NE SOMMES PAS ASSEZ
REPRÉSENTÉS. NOUS N'AVONS QUE
LES AFFAIRES AFRO-NÉO-ÉCOSSAISES,
QUI DOIVENT FAIRE BEAUCOUP AVEC
BIEN PEU DE RESSOURCES.*

Encore à l'étape de planification, le centre communautaire de Digby se veut un carrefour de la communauté. D'autres communautés afro-néo-écossaises pourraient adopter ce modèle.

Dynamique des communautés

La plupart des communautés que nous avons visitées se trouvaient en région rurale, parfois à deux heures de route du centre urbain le plus près. L'urbanisation a pour effet de multiplier les obstacles à leur représentation effective. Ainsi, leurs difficultés démographiques et économiques étaient toujours au cœur des discussions.



*NOUS NE POUVONS CONTINUER
NOTRE DÉVELOPPEMENT SEULS : IL NOUS
FAUT TISSER DES LIENS AVEC D'AUTRES
COMMUNAUTÉS ACADIENNES.*



*NOUS SOMMES UN PARFAIT EXEMPLE
D'ASSIMILATION PAR LA MAJORITÉ
ANGLOPHONE.*

Éducation civique et engagement des jeunes

Volet important de l'éducation générale, l'éducation civique encourage les citoyens à participer à la vie démocratique, à exercer leurs droits et à s'acquitter de leurs devoirs en utilisant les connaissances et les compétences nécessaires⁵.

Nombre de communautés ont soutenu qu'il fallait rétablir ou améliorer l'éducation civique dans les écoles, et y ajouter la notion de représentation effective. Les participants ont mentionné des activités telles que les simulations d'élection et de parlement comme moyens de faire connaître le processus politique aux jeunes et de les inciter à y prendre part. Ils ont aussi fait valoir que l'éducation civique devait sortir du cadre scolaire pour aider les citoyens à comprendre les rouages du système, y compris la possibilité d'être membre de conseils, d'agences et de commissions (CAC).



NOUS AVONS L'OBLIGATION ENVERS NOS JEUNES DE CRÉER POUR EUX UN MONDE OÙ ILS SE SENTENT INCLUS, MAIS AUSSI D'ÉVEILLER EN EUX CE SENTIMENT D'APPARTENANCE.

Office des affaires acadiennes et de la francophonie (OAAF)

Dans son mémoire, la FANE mentionnait des recommandations et des rapports déjà présentés à l'OAAF et demandait leur mise en application immédiate. D'autres participants aux consultations ont appuyé cette demande. En 2016, l'OAAF a créé le Comité chargé de formuler des recommandations visant à renforcer le rôle des Affaires acadiennes au sein du gouvernement, qui avait pour mandat d'examiner le rôle de l'Office dans l'application de la *Loi sur les services en français*, surtout pour les services à la clientèle et

le développement communautaire. Son rapport contient une série de recommandations à l'intention de l'Office. La FANE, quant à elle, avait déjà soumis à l'OAAF des recommandations liées à la Loi, notamment sur les services de première ligne dans les deux langues officielles, la création de centres de services gouvernementaux (les « centres Accès ») bilingues en Acadie et le renforcement de la structure de l'Office.

La demande la plus souvent citée à cet égard était la mise sur pied d'un organisme consultatif qui permettrait à l'OAAF d'encadrer officiellement un dialogue continu entre la communauté et le gouvernement.

Office des affaires afro-néo-écossaises (Affaires afro-néo-écossaises)

Il est clairement ressorti des consultations que la communauté afro-néo-écossaise sollicitait plus de soutien des Affaires afro-néo-écossaises. En l'absence d'une organisation provinciale stable et bien établie qui représente l'ensemble de la communauté, cette dernière considère les Affaires afro-néo-écossaises comme son porte-parole auprès du gouvernement.

Selon certains, la création d'un organisme consultatif provincial servant le ministre des Affaires afro-néo-écossaises serait un premier pas important vers une représentation concrète au gouvernement.



AVEC PLUS DE SOUTIEN ET DE FINANCEMENT, LES AFFAIRES AFRO-NÉO-ÉCOSSAISES POURRAIENT SE DÉVELOPPER ET EN FAIRE D'AVANTAGE.

⁵ www.thenationalforum.org

Agent de liaison ou de terrain auprès des communautés acadiennes et afro-néo-écossaises

L'Office des affaires afro-néo-écossaises a un bureau satellite à Sydney, où il offre un soutien direct aux gens et aux organisations locales. Beaucoup ont dit qu'il devrait y avoir d'autres bureaux régionaux dans le sud-ouest de la province et dans la région de New Glasgow et d'Antigonish. De même, certains Acadiens ont demandé la création d'un poste d'intermédiaire francophone au gouvernement provincial, dont le titulaire aiderait la communauté à trouver des programmes de soutien et de financement.

Caucus

Les communautés acadiennes et afro-néo-écossaises ont proposé que les représentants tels les députés soient tenus de représenter leurs communautés et populations respectives dans toute la province. Il semblerait aussi que les députés qui ne sont ni acadiens ni afro-néo-écossais aient parfois du mal à nouer des relations avec ces communautés dans leur circonscription.

Les participants ont suggéré la création de caucus d'Acadiens et d'Afro-Néo-Écossais comme moyen d'assurer l'influence et la présence forte et constante de ces communautés sur la scène politique provinciale. Ce pourrait être un bon moyen de consulter les représentants et leurs communautés. Par ailleurs, les membres des caucus pourraient devenir mentors d'éventuels candidats acadiens ou afro-néo-écossais.

Il existe au Canada et à l'étranger divers modèles de caucus dont pourrait s'inspirer la Nouvelle-Écosse pour en concevoir un qui répond à ses besoins.

“ LA REPRÉSENTATION EFFECTIVE EST
INDISSOCIABLE DES GRANDS ENJEUX.

Inclusion et approches adaptées à la culture

On parle d'inclusion lorsque les gens ont le sentiment d'appartenir et de contribuer à une organisation qui applique les principes d'équité et d'égalité dans toutes les facettes de ses politiques, pratiques et procédures⁶.

Les participants aux consultations ont tous dit vouloir être traités avec dignité et respect.

“ IL N'EST PAS TOUJOURS NÉCESSAIRE
QU'UNE PERSONNE D'ASCENDANCE
AFRICAINNE NOUS REPRÉSENTE;
L'IMPORTANT, C'EST QUE NOUS
PARTICIPIONS À UN DIALOGUE
CONSTRUCTIF ET QUE LES
REPRÉSENTANTS CONNAISSENT
LES ENJEUX CONCERNANT LES
AFRO-NÉO-ÉCOSSAIS.

“ UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ DES
POINTS DE VUE – DÈS LA FORMATION
SUR LES CAMPAGNES ÉLECTORALES
ET JUSQU'À L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE –
PROFITERAIT À TOUTE LA PROVINCE.

Les participants demandaient que l'on soutienne les candidats acadiens et afro-néo-écossais à une charge publique, et les femmes en particulier. Le Conseil consultatif sur la condition féminine offre une formation sur les campagnes électorales où il fournit de l'information et des conseils sur les processus électoraux. D'autres éléments adaptés au contexte culturel pourraient aussi s'y ajouter.

“ UNE FOIS DOTÉS DE MOYENS
D'ACTION, LES GENS AURONT
UNE INFLUENCE POLITIQUE.

⁶ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, *Behavioural Competency Dictionary*.

Qui plus est, les participants ont suggéré que les partis revoient leurs politiques internes pour y inclure des façons d'encourager des personnes de divers horizons et de groupes sous-représentés à se présenter aux élections provinciales et fédérales.

Formation et soutien

On s'attend à ce que les élus connaissent bien les communautés qu'ils représentent. Il est important que les candidats comme les élus apprennent l'histoire des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais et possèdent les compétences culturelles nécessaires pour traiter les dossiers qui leur tiennent à cœur. La Commission de la fonction publique offre déjà des ateliers à cet égard, comme *Coup d'œil sur l'Acadie* et *African Nova Scotians: Historical and Contemporary Realities*.

“ QUELLE QUE SOIT LA PERSONNE ÉLUE, ELLE SE DOIT DE CONNAÎTRE LES ENJEUX PROPRES AUX COMMUNAUTÉS. ”

Contraintes financières

Les consultations nous ont mis au fait d'obstacles systémiques à la participation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais à la vie politique. On entend par « obstacles systémiques » les comportements, politiques et pratiques qui font partie intégrante d'une organisation, et qui créent ou perpétuent des désavantages pour les personnes ou les groupes marginalisés⁷.

Pour les Afro-Néo-Écossais qui se sont présentés aux dernières élections, faire campagne s'est avéré un dur et coûteux combat. Dans notre système électoral, les dons versés à un parti ou à un candidat influent considérablement sur le résultat du scrutin. Par exemple, si un candidat n'a pas les moyens de se payer des pancartes, l'électorat aura tendance à l'oublier. Or, s'il est issu d'une communauté marginalisée, ce candidat aura plus de mal à obtenir des fonds et d'autres formes de soutien.

Services en français

Dans toutes les communautés acadiennes que nous avons visitées, on nous a informés de lacunes – voire d'un recul – dans les services provinciaux en français. Les participants ont aussi souligné l'importance de ces services à l'échelon municipal. La Municipalité de Clare, qui offre ses services et mène ses activités dans les deux langues officielles du pays, a été proposée comme modèle; nous avons toutefois appris qu'elle ne recevait pas de financement externe pour l'interprétation ou la traduction. Certains craignent qu'il devienne de plus en plus difficile de maintenir cette pratique de longue date.

Dans son mémoire, la FANE recommandait de reproduire le modèle de bilinguisme de Clare dans d'autres municipalités à forte population acadienne, comme Argyle, Inverness et Richmond.

La FANE a aussi indiqué qu'il fallait étudier de nombreux mécanismes de représentation effective pour trouver des mesures de redressement (culture, éducation, politique, justice, santé) qui permettront à la communauté acadienne de s'épanouir pleinement et d'apporter sa contribution à l'échelle provinciale et nationale. Elle réclame plus de services en français dans les tribunaux de la famille et pour la vérification de testaments, ainsi que l'adoption d'une version française des Règles de procédure civile. De surcroît, elle demande des services en français additionnels de la part des services d'urgence et dans les hôpitaux et les établissements de soins de longue durée.

“ LES RÉDUCTIONS DE SERVICE RÉSULTENT TOUJOURS D'UN MANQUE DE FINANCEMENT, ET CEUX AUX MINORITÉS COÛTERONT TOUJOURS CHER. MAIS IL NE FAUT PAS QUE CE SOIT LE SEUL FACTEUR CONSIDÉRÉ POUR LES SERVICES EN FRANÇAIS, QUI SONT INDISPENSABLES. ”

⁷ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, *Behavioural Competency Dictionary*.

Représentation au gouvernement

Au-delà de la représentation effective des électeurs, les participants ont fait valoir que les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais n'étaient pas bien représentés dans la fonction publique. À leur avis, pour y assurer une représentation effective, il faut nommer des personnes acadiennes ou d'ascendance africaine à des postes de cadre supérieur, de sous-ministre, de juge, etc. La communauté acadienne a aussi recommandé que les ministères provinciaux lui réservent des fonds.

Plus de 155 organismes, conseils et commissions comptent des membres nommés par le gouvernement. Les Afro-Néo-Écossais ont déploré l'opacité du processus de nomination et de l'évaluation des candidatures.

« ... POUR CEUX QUI SE DISENT
RÉSOLUS À DIVERSIFIER LE PERSONNEL
: LES PROCHAINES EMBAUCHES
DEVRAIENT TOUTES ILLUSTRER
CETTE VOLONTÉ. »

Exode rural

Les tendances démographiques en Nouvelle-Écosse demeurent dommageables pour la population et l'économie des régions rurales. Les participants nous ont parlé de la vie dans les localités rurales éloignées et des pénuries d'emplois, proposant la décentralisation des services publics et le travail en ligne comme moyens d'atténuer certains problèmes économiques dans la province.

« L'UNIVERSITÉ SAINTE-ANNE (À POINTE-
DE-L'ÉGLISE), PAR EXEMPLE, CONTRIBUE À
LA PROSPÉRITÉ DE L'ÉCONOMIE RURALE. »

Problèmes systémiques

Beaucoup d'Afro-Néo-Écossais ont parlé des obstacles que crée le racisme systémique. On entend par « racisme » un préjugé ou une discrimination fondé sur un sentiment de supériorité par rapport à une personne ou à un groupe en raison d'une différence raciale, culturelle ou ethnique. Le racisme systémique peut être présent, que ce soit voulu ou non, dans des politiques et des pratiques qui forment une part prépondérante du tissu social et qui portent préjudice aux membres des communautés ethnoraciales et ethnoculturelles⁸.

Beaucoup ont souligné avec fierté que leur communauté s'était mobilisée pour surmonter ces obstacles et résoudre les problèmes en dépit de sa représentation inadéquate. Ils se sont toutefois dits frustrés de ce qu'ils voient comme l'incapacité du gouvernement à appliquer leurs solutions. Bon nombre de participants ont cité en exemple le rapport du Black Learners Advisory Committee (BLAC).

Nous avons en outre appris que la fermeture du centre d'emploi pour les Noirs de Sydney avait fortement ébranlé la communauté et sa main-d'œuvre. Notons que les taux de chômage au sein de la communauté afro-néo-écossaise sont supérieurs à ceux du reste de la province.

« LE CENTRE D'EMPLOI POUR LES NOIRS
ÉTAIT ESSENTIEL. C'ÉTAIT LE CARREFOUR
DE LA COMMUNAUTÉ. »

Des statistiques montrent que le nombre d'Acadiens dont le français est la langue maternelle a dramatiquement chuté au fil des ans, et que l'assimilation est galopante. Les participants nous ont dit qu'il était difficile de lutter contre cette assimilation vu la marginalisation systémique de leur langue et de leur culture.

⁸ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, *Behavioural Competency Dictionary*.



C'EST SEULEMENT EN 1981 QUE LES ACADIENS ONT OBTENU LE DROIT À L'ÉDUCATION EN FRANÇAIS AU PRIMAIRE, ET L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ÉTAIT ENCORE "BILINGUE". CETTE SITUATION A ÉTÉ UN FACTEUR CRUCIAL DANS L'ASSIMILATION DÉLIBÉRÉE DES ACADIENS PAR L'ÉTAT.

Les Afro-Néo-Écossais ont exprimé une certaine méfiance ou un certain scepticisme à l'endroit du gouvernement et des partis. Ils jugent ne pas encore avoir obtenu le respect qu'ils méritent et ont donc du mal à croire que leur vote compte et peut changer le cours des choses. D'après eux, si leur communauté avait de vrais représentants, les citoyens – particulièrement les jeunes – renouvelleraient peut-être leur confiance dans le système.

Discrimination à l'Assemblée législative

D'anciens députés ont raconté qu'ils avaient été victimes de racisme, de discrimination et de marginalisation à l'Assemblée législative. Ils ont dit avoir subi du harcèlement, comme des insultes racistes, de la part de députés de l'opposition comme de députés du parti ministériel.

La discrimination consiste à établir une distinction, intentionnellement ou non, en fonction d'une caractéristique réelle ou perçue. La marginalisation est le fait de créer et de maintenir un clivage social où le groupe dominant est considéré comme la norme ou le « centre »⁹.



NOUS VOULONS SENTIR QUE LES DIRIGEANTS NOUS REPRÉSENTENT, MAIS DANS LE SYSTÈME ET LA MENTALITÉ ACTUELS, CE N'EST PAS LE CAS.



LES REPRÉSENTANTS S'ENGAGENT D'ABORD AUPRÈS DE LEUR PARTI, ET NON DES ÉLECTEURS.

Représentation effective des électeurs

Durant les consultations, certains ont dit craindre que le rapport ne finisse sur une tablette et que ses recommandations restent lettre morte. Les participants qui ont consacré du temps et de l'énergie aux consultations voulaient être sûrs que le gouvernement y donnerait suite.



LES ATTITUDES À LA CHAMBRE DOIVENT CHANGER.

Respect et confiance

Il est difficile de respecter une personne à qui l'on ne fait pas confiance et de faire confiance à une personne que l'on ne respecte pas. L'un ne va pas sans l'autre.



NOUS RECOMMANDONS FORTEMENT LA CRÉATION D'UN COMITÉ D'ACTION QUI VEILLERA À CE QUE LES RECOMMANDATIONS SOIENT APPLIQUÉES DANS DES DÉLAIS PRESCRITS, POUR ÉVITER TOUTE STAGNATION.

⁹ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, *Behavioural Competency Dictionary*.

Constats

Il est à la mode de se moquer de la politique et des politiciens. Reste qu'il n'existe que deux façons de gouverner : par la politique ou par la force. Le principe fondamental de la démocratie est la souveraineté du peuple, c'est-à-dire que nous conférons le droit de gouverner aux personnes que nous élisons. La politique est une façon de se gouverner soi-même.

Politique

Nous, le peuple, sommes évidemment de simples citoyens, mais nous formons aussi des groupes – familles, communautés, nationalités, sociétés, races, et bien d’autres encore.

La Commission a été chargée de recommander des moyens d’améliorer la représentation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. Certains participants avaient tendance à se décourager de la politique ou à dénigrer les politiciens en général. Beaucoup aimaient toutefois leur député, tandis que d’autres se sont plaints que le leur n’était plus aussi disponible que par le passé. Bref, les gens n’aiment pas la politique en théorie, mais veulent y participer plus facilement en pratique. Les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais que nous avons entendus voulaient y être *inclus*, et non en être *exclus*.

Égalité, communauté et arrêt Carter

La démocratie a toujours tendu vers l’égalité. En Nouvelle-Écosse, le droit de vote auparavant réservé aux hommes propriétaires blancs et protestants a graduellement été accordé à tous les citoyens¹⁰. Aujourd’hui, ce droit comme les autres droits individuels et collectifs sont enchâssés dans la Constitution, principalement (mais pas uniquement) dans la *Charte canadienne des droits et libertés*¹¹. Mais l’égalité n’est pas qu’une question de chiffres; dans la pratique, égalité et équité ne sont pas toujours équivalentes. La *Charte* prévoit des mesures d’atténuation des désavantages subis par des individus et des groupes :

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s’applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l’origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l’âge ou les déficiences mentales ou physiques.

(2) Le paragraphe (1) n’a pas pour effet d’interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d’individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques¹².

La Commission étudie la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. Le terme « représentation effective » provient de la décision de la Cour suprême du Canada (CSC) dans l’affaire **Saskatchewan c. Carter**¹³, qui portait sur le droit de vote prévu à l’article 3 de la Charte :

3. Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales.

¹⁰ Mais ce n’est pas si linéaire. En 1854, la Nouvelle-Écosse est devenue la première colonie d’Amérique du Nord britannique à abolir le cens électoral. Cette exigence a toutefois été rétablie en 1863. Fait étonnant, des femmes ont voté aux élections de 1793 et de 1806; ce n’est qu’en 1854 que les femmes ont été officiellement privées du droit de vote. En 1918, le droit de vote leur a de nouveau été accordé, et deux ans plus tard, le cens électoral a été définitivement aboli. L’annexe 6 contient un tableau tiré de *Brève histoire des élections et du vote en Nouvelle-Écosse – 1758-2006*. [<http://0nsleg.edeposit.gov.ns.ca/legcat.gov.ns.ca/deposit/b10625422.pdf>]
Voir aussi *L’histoire du vote au Canada*. [<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=index&lang=f>]

¹¹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-15.html>

¹² *Charte canadienne des droits et libertés*, article 15.

¹³ *Le procureur général de la Saskatchewan c. Roger Carter et autres*, [1991] 2 R.C.S. 158.

La question dans cette affaire était de savoir si le nombre d'électeurs devait être le même dans toutes les circonscriptions, de façon à ce que tous les électeurs soient égaux. La Cour a déterminé que le droit de vote prévu dans la *Charte* était un droit à la représentation effective et que, si la parité électorale constituait le premier critère de délimitation des circonscriptions, il était permis d'y déroger pour des raisons pratiques et sociétales.

Mais l'arrêt **Carter** n'est pas qu'une simple question de délimitation des circonscriptions. Il faut le voir dans un contexte général, au regard d'une volonté de créer une société pluraliste et de protéger les individus et les minorités qui figurent au cœur de la Constitution du Canada.

Essentiellement, il est dans l'intérêt de tous d'être protégés contre la tyrannie de la majorité, ne serait-ce que parce que chacun appartient à une minorité quelconque à un moment ou un autre. Que l'on soit considéré comme majoritaire ou minoritaire dépend de la caractéristique jugée importante, de même que des circonstances. Ainsi, un membre d'une minorité provinciale peut faire partie de la majorité dans son quartier. Dans certains cas, le statut de groupe minoritaire est systémique et transcende l'appartenance à d'autres groupes, ce qui accroît sa présence et son importance.

Le Canada protège les intérêts des minorités depuis longtemps. La majorité de ses institutions publiques sont conçues, du moins en partie, pour protéger les individus et les groupes des jugements hâtifs d'une majorité et encourager la multiplicité des points de vue. Son appareil judiciaire a pour but d'évaluer les actions des personnes à la lumière de principes démocratiques, et non d'un vote majoritaire. Son processus législatif est long et public, et il est surveillé sous l'angle constitutionnel. Les partis politiques se battent pour notre appui, et nous avons une presse libre qui encourage les débats. Si certaines de ces mesures protègent spécifiquement les droits des minorités, elles ont toutes pour effet de dynamiser et d'enrichir la vie politique et sociale, et de fixer les normes d'une société saine. Autrement dit, plutôt que d'adhérer à l'individualisme intransigeant et effréné propre à la concurrence darwinienne, les Canadiens voient leur individualité exprimée dans une mosaïque sociale. Au départ, le Canada misait sur l'acceptation de la diversité pour renforcer l'unité nationale; aujourd'hui et pour les années à venir, le pays cherche à promouvoir cette diversité.

Si nous voulons tirer parti de notre diversité et assurer des retombées équitables pour tous les Néo-Écossais, il faut absolument garantir une représentation effective. Il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle où un groupe est mis en valeur aux dépens des autres. Quand on s'y prend bien, la diversité accrue des voix et des perspectives qui accompagne la représentation effective des communautés offre à tous un gouvernement de meilleure qualité qui est davantage à l'écoute de ses citoyens.

Le concept de minorité

La présente section expose les résultats de recherches cruciales sur le fonctionnement des minorités au Canada et ailleurs. Elle fait fond sur l'étude que nous avons commandée à Linda Cardinal, Rémi Léger et Martin Normand, éminents politologues canadiens¹⁴, ce à quoi s'ajoutent nos propres recherches sur la notion de représentation effective des minorités en général.

Selon les chercheurs susmentionnés, la définition de « minorité » la plus souvent citée demeure celle qu'a proposée Francesco Capotorti, ancien rapporteur spécial de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies, en 1977 :

Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'État – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. Capotorti (1977 : 33)

Le juge Jules Deschênes a apporté une précision importante à cette définition dans le cadre des travaux sur les minorités qu'il a réalisés pour les Nations Unies dans les années 1980 : il faut comprendre le groupe minoritaire en considération de l'État qui l'a créé, implicitement ou explicitement, en le marginalisant ou en le reconnaissant. Selon Cardinal et ses collaborateurs, « le statut de minorité est conféré par des États [...] Ce n'est pas un processus naturel, mais politique¹⁵.

Cette définition fait ressortir quatre caractéristiques essentielles d'un groupe minoritaire :

- numériquement inférieur à la majorité;
- en position non dominante dans la hiérarchie;

- doté de caractéristiques raciales, ethniques, linguistiques ou religieuses communes;
- composé de citoyens de l'État.

Selon Giles, Bourhis et Taylor, il existe trois ensembles de facteurs déterminant la mesure dans laquelle une communauté (ou un groupe minoritaire) est une [Traduction] « entité active et distincte » dans ses relations intergroupes :

- facteurs démographiques (nombre total, concentration, taux de croissance ou de déclin);
- facteurs liés au contrôle sur les institutions (organisations, établissements d'enseignement, clubs, églises, centres communautaires);
- facteurs liés au statut du groupe (reconnaissance par l'État ou la communauté internationale, prestige de la langue et de la culture du groupe).

Par exemple, il y a deux fois plus de francophones en Californie qu'en Nouvelle-Écosse, mais la communauté y est beaucoup moins vivante vu son éparpillement, son très faible nombre d'institutions et la reconnaissance quasi nulle du français par l'État. Par ailleurs, le cas des Noirs en Afrique du Sud de l'Apartheid illustre bien l'application du modèle de Giles et ses collaborateurs à un groupe qui n'est pas numériquement inférieur et ne constitue donc pas, techniquement, une minorité. Ce groupe formait la grande majorité de la population du pays, mais son manque de contrôle sur les institutions sociales et politiques et son statut précaire ont nui à sa vitalité, le rendant ainsi comparable à un groupe minoritaire.

¹⁴ Annexe 3A.

¹⁵ *Supra*, Cardinal, p. 8.

Identités

Une personne peut composer avec plusieurs identités à la fois. Ces identités deviennent proéminentes, ou importantes, dans différents contextes intergroupes. Une avocate afro-néo-écossaise, par exemple, se verra davantage comme une avocate devant les tribunaux, comme une Afro-Néo-Écossaise lorsqu'elle est confrontée au racisme, et comme une femme lorsqu'elle échange avec d'autres femmes. Soulignons toutefois que, même si une personne ne se dit pas membre d'un groupe, elle peut être considérée et traitée comme telle.

La décision de s'identifier ou non à son groupe d'origine relève d'un processus très complexe et dynamique, mais pas nécessairement conscient. Selon la théorie de l'identité sociale de Tajfel¹⁶, les gens ont tendance à s'identifier et à s'associer à des groupes à forte vitalité qui leur donnent une bonne image de soi. Pour beaucoup, le meilleur moyen de se forger une identité sociale positive est simplement de se distancer de leur groupe minoritaire. En s'identifiant davantage au groupe majoritaire mieux perçu, ils améliorent leur image de soi. De nombreux Acadiens ont privilégié cette stratégie d'assimilation à la majorité. En fait, elle était autrefois appliquée dans les écoles. Aujourd'hui, non seulement elle porte atteinte à la communauté acadienne, mais elle rend les choses très difficiles pour ses membres et risque d'avoir des répercussions permanentes sur leur sentiment d'identité. En raison des liens communautaires et familiaux, le processus est ardu, et l'assimilation totale survient généralement en deux ou trois générations.

Les Afro-Néo-Écossais, quant à eux, ne peuvent se distancer de leur communauté que dans une certaine mesure puisqu'ils appartiennent à une minorité visible. Ils peuvent toutefois adopter à cette fin des stratégies qui sont parfois encouragées à l'école. Cette forme d'assimilation se fait au détriment de l'identité et de l'importance de la communauté d'un point de vue culturel.

Dans les deux cas, il arrive souvent que l'assimilation soit forcée et s'accompagne d'un avilissement et d'un racisme intériorisé au sein même du groupe¹⁷.

Idéologies des États

Les États démocratiques libéraux modernes tendent à se montrer favorables aux minorités et, bien souvent, les aident à s'épanouir.

Divers auteurs ont créé des modèles conceptuels pour déterminer les positions idéologiques des États à l'égard des minorités linguistiques. Ces positions vont du pluralisme à l'ethnisme, continuum sur lequel figurent différentes idéologies tels le civisme et l'assimilationnisme¹⁸.

Les États pluralistes reconnaissent les minorités et les aident à s'épanouir au moyen de politiques et de programmes financés à même les fonds publics. Ceux qui prônent le civisme ont plutôt tendance à manifester une indifférence bienveillante à l'endroit des minorités, laquelle se traduit par des politiques et des attitudes tolérantes qui, toutefois, ne contribuent pas activement à leur épanouissement. Quant aux États assimilationnistes, ils cherchent par leurs politiques à assimiler les communautés linguistiques. Enfin, l'ethnisme se caractérise par l'exclusion ou la marginalisation des minorités (comme les politiques d'apartheid). Dans les cas extrêmes, cette idéologie conduit à un génocide.

Les idéologies politiques des États ont tendance à évoluer au fil du temps, et il se peut qu'un État change de position idéologique à l'égard de différents groupes. Certains facteurs démographiques, politiques, économiques et culturels seraient alors en cause. Prenons l'exemple du Canada : à l'issue d'un demi-siècle d'évolution idéologique, le pays se considère généralement comme une société pluraliste. On le voit surtout dans ses efforts de reconnaissance du français et des minorités francophones. Selon toute vraisemblance, il s'agissait essentiellement au départ d'une réaction à la montée du souverainisme au Québec et à la renégociation de l'identité ou des identités nationales

¹⁶ H. Tajfel, *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

¹⁷ On entend par « racisme intériorisé » le sentiment, chez les gens qui n'appartiennent pas à la culture dominante, que l'idéologie raciste est véridique et inévitable. C'est un racisme tourné vers l'intérieur. Cette définition est tirée du *Behavioural Competency Dictionary* du gouvernement de la Nouvelle-Écosse.

¹⁸ R. Bourhis, « Acculturation, language maintenance and language loss ». Tiré de Jetske Klatter-Folmer et Piet Van Avermaet (éd.), *Language maintenance and language loss*, Tilburg, Pays-Bas, Tilburg University Press, 2001.

qui s'est ensuivie. Cette idéologie est enchâssée dans la *Loi sur les langues officielles* et la *Charte canadienne des droits et libertés*, et l'on peut dire qu'elle se perpétue dans la *Loi sur les services en français de la Nouvelle-Écosse*.

La transition du Canada vers le pluralisme ne se limite toutefois pas à la minorité francophone. Parallèlement, le pays a aussi adhéré au multiculturalisme, car le bilinguisme ne suffisait pas à refléter toute la complexité de la mosaïque canadienne. L'article 27 de la *Charte* et la *Loi sur le multiculturalisme canadien* garantissent l'égalité de traitement et des chances de tous les Canadiens, quelles que soient leur origine ethnique, leur religion et leur langue, ainsi que leur participation aux affaires publiques. L'article 15 de la *Charte* établit aussi l'égalité de tous les Canadiens, indépendamment de la race, de l'origine nationale ou ethnique, de la couleur, de la religion, du sexe, de l'âge ou des déficiences mentales ou physiques, les protège contre toute discrimination et permet la création de lois, de programmes et d'activités susceptibles d'améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés.

Il importe de souligner les dispositions particulières de ces lois sur les groupes et les droits collectifs. Selon Will Kymlicka, éminent spécialiste du multiculturalisme, la clé de la stratégie canadienne et de l'intégration remarquable des minorités ethniques au pays est la présence de dispositions qui habilite l'État à traiter les minorités comme des groupes et à encourager leur participation collective aux affaires publiques¹⁹. Améliorer la situation d'un groupe revient à améliorer celle de ses membres, et donc celle de la population.

Cardinal et ses collaborateurs montrent que le Canada n'est pas le seul à traiter les minorités différemment pour améliorer leur participation aux affaires publiques. À la lumière des *Recommandations de Lund*²⁰ et d'exemples tirés de différents pays, ils dégagent une tendance mondiale de plus en plus marquée vers la reconnaissance des minorités et le soutien à leur participation démocratique aux affaires publiques.

Il est donc tout à fait normal pour le gouvernement de la Nouvelle-Écosse de vouloir agir concrètement en vue d'améliorer la représentation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais et leur participation aux affaires publiques, ainsi que de protéger la langue française. Ses efforts d'amélioration de la représentation effective des Acadiens et des personnes d'ascendance africaine s'inscrivent résolument dans cette tendance mondiale.

Pour savoir quels mécanismes appliquer dans une situation donnée et où axer les efforts compte tenu des ressources limitées, il peut être utile de comprendre les facteurs déterminant la vitalité d'une communauté minoritaire et leurs interactions dans différents contextes.

¹⁹ W. Kymlicka, *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, Oxford University Press, 1998.

²⁰ *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, [en ligne], 1999. [<http://www.osce.org/hcnm/32240?download=true>]

L'autonomie culturelle, un processus de revitalisation des communautés minoritaires

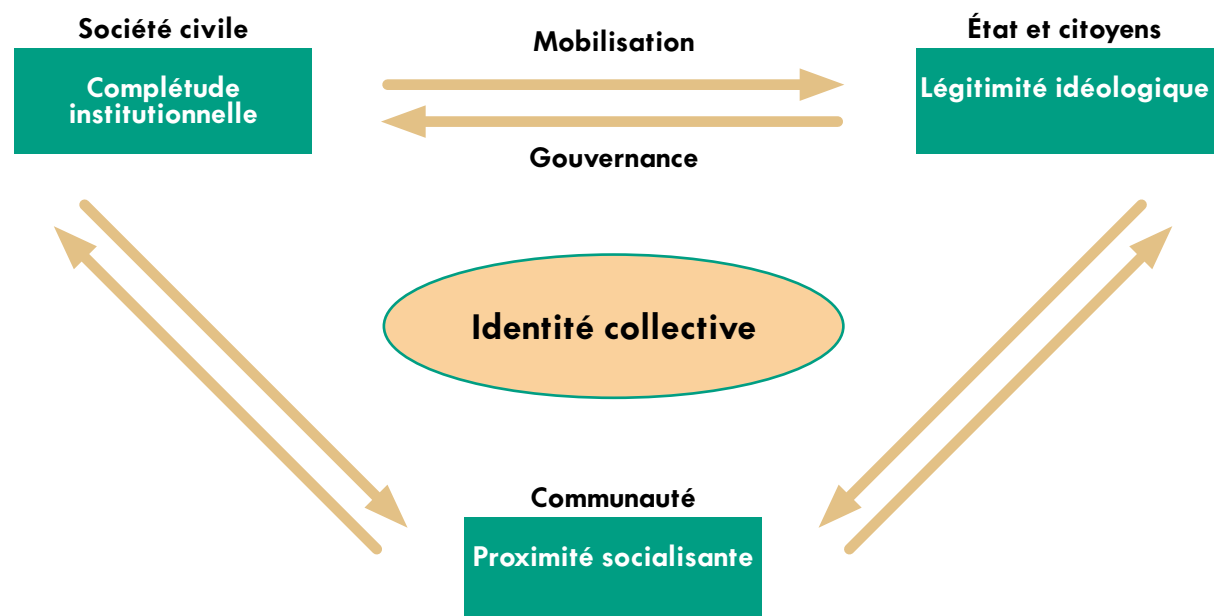
S'inspirant du concept d'autonomie culturelle introduit par le sociolinguiste de renom Joshua Fishman, Rodrigue Landry²¹ a créé un modèle de l'autonomie culturelle (figure 1) comme processus de protection et de revitalisation des communautés linguistiques. L'autonomie culturelle se distingue de l'autonomie gouvernementale : le groupe minoritaire cherche à prendre en main son destin collectif tout en poursuivant, voire en accroissant sa participation aux affaires publiques, mais il n'aspire pas à la souveraineté politique.

Aux fins du présent rapport, nous avons adapté et appliqué ces concepts à des groupes minoritaires linguistiques et non linguistiques pour dégager les facteurs qui influencent la vitalité des communautés acadienne et afro-néo-écossaise.

L'« identité collective » se trouve au cœur du modèle. Concrètement, il s'agirait du support central d'un trépied, et les trois composantes seraient ses pattes. Ces dernières sont les catégories de variables nécessaires au maintien et à l'amélioration de la vitalité d'une communauté : « proximité socialisante », « complétude institutionnelle » et « légitimité idéologique ». Si l'une des pattes se brise, toute la structure s'effondre. Chacune de ces composantes est aussi reliée à différents groupes d'acteurs sociaux. Les composantes, les groupes d'acteurs et leurs interactions déterminent si la minorité peut demeurer une entité active et distincte dans ses relations avec la majorité dominante.

Nous expliquerons plus loin chacune des composantes du modèle, mais commençons par le concept d'identité collective.

Figure 1 : Le modèle de l'autonomie culturelle



²¹ R. Landry, « Autonomie culturelle et vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire », *Revue de la common law en français*, n° 11, 2009, p. 19-43.

Identité collective

Contrairement à l'idée reçue, l'identité collective n'est pas la somme des identités personnelles des membres d'une communauté. Il s'agit plutôt du « visage public » que montre le groupe, par l'entremise de ses acteurs, dans la société. Opérant à un niveau macrosocial ou collectif, cette identité incarne un sentiment d'appartenance à la communauté. C'est l'image que le groupe, ou la communauté, a de lui-même, de sa place dans la société, de sa légitimité, de son statut, de sa culture, de son histoire et de son devenir. Lorsqu'une identité collective est exprimée et affirmée, c'est toute la communauté qui est mise en valeur. Pour utiliser une métaphore : c'est la forêt, et non les arbres. Une forêt est bien plus qu'un massif d'arbres.

L'identité collective d'un groupe se manifeste dans ses institutions et ses organisations sociales. C'est l'image que la communauté se fait d'elle-même et qu'elle renvoie aux autres. Elle peut être affirmée auprès du gouvernement ou de l'État par les représentants de la communauté ou par le truchement de sa structure de gouvernance. Dans le discours de ses dirigeants et de ses intellectuels, elle peut exprimer les différentes facettes de la personnalité collective du groupe. Elle peut être élaborée par les manuels d'histoire, médiatisée par la presse, racontée en littérature. Soulignons aussi que les établissements d'enseignement constituent la pierre angulaire de l'identité collective : ils la forgent, l'expriment, la redéfinissent. Cette identité se reflète dans une multitude de contextes sociaux – par exemple, ce que fait la communauté pour assurer le bien-être de ses membres dans les établissements de santé. Pour les groupes linguistiques, le paysage linguistique (comme l'affichage public et commercial) est un indicateur clé de l'image qu'ils ont de leur statut. C'est à travers son identité collective que la communauté développe ses aspirations et les concrétise dans ses projets.

Les trois composantes de l'autonomie culturelle interagissent avec l'identité collective et la valorisent par une action conjointe qui vient renforcer la vitalité de la communauté. Si elle néglige les facteurs qui influencent sa vitalité, la communauté perdra du terrain. Le groupe dominant exerce toujours une pression sur les membres du groupe minoritaire. Sans institutions culturelles et sociales et sans pouvoir politique réel, la minorité ne peut s'épanouir. C'est comme ramer à contre-courant : si l'on cesse de ramer ou que l'on perd une rame, on se met inévitablement à reculer. L'identité collective permet à une communauté de se fixer des objectifs et d'entreprendre des projets.

Proximité socialisante

La « proximité socialisante » favorise l'épanouissement de la communauté au quotidien. On peut qualifier ses acteurs de « communauté d'intimité » : une dynamique communautaire, dans la sphère privée, qui encourage la transmission intergénérationnelle de la langue ou de la culture. La communauté d'intimité est le produit des membres du groupe, des familles et des liens d'intimité créés par la proximité géographique. Les personnes et les familles en sont les protagonistes.

La proximité socialisante est le fondement même de la vie communautaire : elle garantit une socialisation primaire dans la langue ou la culture du groupe. Plus important encore, le « noyau foyer-famille-voisinage-communauté » permet aux enfants d'apprendre la langue et d'intérioriser la culture par leurs contacts. Par ailleurs, la socialisation primaire résulte non seulement des liens de proximité socialisante, mais aussi de la proximité géographique. En effet, la concentration géographique est l'un des principaux facteurs du pouvoir de la socialisation primaire dans une communauté minoritaire. Mentionnons aussi que l'influence toujours grandissante des médias et, depuis peu, des médias sociaux sur la socialisation des jeunes ne fait qu'accroître l'importance de leur socialisation dans le noyau.

Beaucoup de localités, de villages et de quartiers acadiens et afro-néo-écossais sont propices à la socialisation primaire. Il est plus facile pour la minorité d'avoir une vie collective lorsque ses membres vivent près de leurs institutions (écoles, églises, établissements de santé, lieux de travail, centres communautaires).

Ce sont les centres communautaires qui sont considérés comme le meilleur moyen de favoriser cet aspect de l'épanouissement des communautés. Toutefois, il reste difficile d'appliquer directement cette composante.

Si la proximité socialisante est essentielle à la vitalité d'une communauté, elle ne saurait suffire à elle seule. Sans les deux autres composantes, elle ne s'opérera que dans la sphère privée, et ce, même dans les régions où elle est la plus forte. La communauté risque alors de voir son histoire oubliée et d'avoir du mal à se tailler une place dans la sphère publique. Elle ne pourra donc posséder un caractère collectif, demeurant une « communauté d'individus ». Il lui sera difficile, voire impossible de subsister comme entité distincte et active.

Complétude institutionnelle

Dans cette composante, la société civile du groupe en devient le principal acteur. Les membres de cette société civile assurent le leadership de la communauté dans la sphère publique. Ainsi, la complétude institutionnelle peut fournir l'« assise opératoire » de l'autonomie culturelle. C'est par cette composante que la communauté prend en charge les institutions culturelles et sociales qui lui donnent vie dans la sphère publique. Essentiellement, ces institutions permettent au groupe de gérer les « frontières de son identité ». Dans l'idéal, la communauté exercera un certain contrôle sur les institutions qui lui sont importantes.

Le degré de participation sociale dans les institutions varie selon la concentration territoriale de la minorité : plus grande est la concentration de membres du groupe vivant près d'une institution, plus grande est son influence. Réciproquement, les institutions ont tendance à attirer les membres du groupe, accroissant ainsi la proximité socialisante.

Dans le cas des minorités linguistiques, les institutions bilingues n'ont pas le même poids. Même si elles sont animées des meilleures intentions, ce sont généralement la langue et la vision du monde de la majorité qui priment, tandis que les impératifs du groupe minoritaire sont relégués au second plan. Par exemple, des études montrent que même dans la fonction publique fédérale, modèle de bilinguisme au Canada, le français est pour ainsi dire une « langue basse », et la majorité des fonctionnaires francophones travaillent surtout en anglais.

En tant que source de pouvoir et d'influence, la société civile tend à se développer autour de ces institutions, lesquelles sont normalement gérées par les responsables de la communauté. La complétude institutionnelle stimule donc le leadership communautaire. Les personnes qui œuvrent dans les institutions deviennent des modèles pour les autres membres de la communauté : elles symbolisent son potentiel, imaginent son avenir, mobilisent les ressources et servent d'exemples de réussite aux jeunes.

La société civile peut aussi inclure des formes de gouvernance qui lui permettent de représenter la communauté et son expression collective, mais elle ne tient pas lieu de gouvernement. Elle se compose de divers acteurs sociaux qui agissent comme individus et mandataires de leurs institutions respectives, et comme intermédiaires entre l'État et les familles et membres du groupe.

C'est probablement au regard de cette composante que la communauté acadienne de la Nouvelle-Écosse est la plus vigoureuse, surtout en éducation grâce à son conseil scolaire autonome et à l'Université Sainte-Anne. Dans les régions urbaines où les parents francophones n'avaient pas l'habitude d'envoyer leurs enfants dans des écoles de langue française, la création de centres scolaires communautaires a eu pour effet global d'attirer plus d'enfants que prévu. De même, les nouvelles stations de radio communautaires ont généralement fait augmenter l'intérêt pour les médias francophones. Épauler la communauté acadienne à cet égard, ce serait miser sur ses forces.

Le manque d'infrastructures institutionnelles a été mentionné à maintes reprises durant nos consultations avec la communauté afro-néo-écossaise. Les participants ont cité le Dixon Centre, le Black Cultural Centre, le Black Loyalist Heritage Centre et le futur centre culturel des Afro-Néo-Écossais à Digby comme exemples de ce que l'on pourrait faire ailleurs. Plusieurs d'entre eux ont souligné que le manque d'infrastructures politiques et sociales avait été l'un des principaux obstacles à la planification d'une réaction forte et vive à l'élimination de la circonscription exceptionnelle de Preston, par comparaison avec la riposte organisée par la FANE du côté acadien.

Légitimité idéologique

La troisième composante du modèle de l'autonomie culturelle, la « légitimité idéologique », se rapporte au soutien apporté par l'État et ses citoyens. Dans le modèle, l'État et ses représentants ont pour rôle de légitimer l'existence et le maintien de la communauté minoritaire, que ce soit par les pouvoirs législatifs, administratifs ou judiciaires. Au sein d'une société démocratique, les citoyens élisent des représentants à l'organe dirigeant de l'État; dans le modèle, ces élus légitiment l'existence de la minorité au moyen de politiques de reconnaissance et créent des programmes et des services connexes. Sans cette légitimité officielle, la minorité doit subvenir à ses besoins par elle-même et, la plupart du temps, en dehors de la sphère publique.

La légitimité de la minorité augmente aussi avec le soutien des citoyens ou de la population en général. Par exemple, l'attitude favorable des citoyens à l'égard de la langue minoritaire influence l'idéologie étatique, encourageant ainsi l'application de politiques de reconnaissance, et pourrait aussi inciter la majorité à apprendre la langue en question. Résultat : une reconnaissance qui renforce la vitalité de la minorité. La forte demande de programmes d'immersion française en Nouvelle-Écosse est donc une forme de reconnaissance du prestige de la communauté acadienne. Cela dit, les commentaires récurrents sur la différence hiérarchique et qualitative entre les dialectes français parlés dans les programmes d'immersion et dans la communauté francophone ont un effet pervers; ils ont ni plus ni moins délégitimé la communauté acadienne. Ces perceptions sont les plus préjudiciables lorsque les membres de la communauté eux-mêmes les intériorisent et les véhiculent.

Dans le même ordre d'idées, les attitudes racistes et la discrimination systémique à l'endroit des Afro-Néo-Écossais causent un grand tort à la communauté. Dans un contexte de micro-agressions, cet effet nocif se multiplie exponentiellement, et les membres de la communauté finissent par l'intérioriser. Notons aussi que l'isolement et la relative invisibilité de la communauté afro-néo-écossaise dans la province constituent un autre obstacle majeur à sa vitalité. Il est donc primordial que les gouvernements collaborent avec elle, sans toutefois se limiter aux communications et aux campagnes publicitaires : ils doivent mener des initiatives bien concrètes qui mettent en valeur l'apport des Afro-Néo-Écossais dans diverses sphères, comme le droit, la médecine, l'éducation, les affaires et la politique. Il est également important que les Afro-Néo-Écossais bénéficient d'une représentation équitable dans la fonction publique, y compris aux échelons supérieurs.

Les flèches dans la figure 1 montrent que les trois composantes du modèle de l'autonomie culturelle interagissent entre elles.

La complétude institutionnelle est essentielle à la création des structures de gouvernance et à la mobilisation politique de la communauté. Sans gouvernance représentative et sans participation active des membres d'une communauté minoritaire aux dites structures, celle-ci risque de développer peu à peu une apathie face aux enjeux collectifs touchant sa vitalité. La proximité socialisante, quant à elle, favorise la participation des membres d'une communauté à ses institutions; à l'inverse, les institutions favorisent la proximité socialisante, dans une certaine mesure. Pour ce qui est de la légitimité idéologique, non seulement elle assure des politiques et des services, mais elle influe aussi sur l'image de soi qu'entretient collectivement une communauté, plus précisément sa perception de sa vitalité et de sa légitimité.

Bref, l'autonomie culturelle d'un groupe est le produit d'un ensemble complexe et dynamique de facteurs interliés. Ses composantes sont interdépendantes, se renforcent mutuellement et peuvent aboutir à des résultats positifs, pourvu que les conditions soient généralement favorables. Si une composante s'affaiblit, les deux autres s'affaibliront généralement du même coup. Or, la vitalité d'un groupe minoritaire est habituellement très précaire. Des conditions défavorables conduiront à une perte de pouvoir, à une résignation collective et, parallèlement, à une acculturation et à une assimilation linguistique.

Conclusion

À la lumière de ce modèle, il est clair que les circonscriptions d'Argyle, de Clare, de Richmond et de Preston peuvent conférer énormément de légitimité idéologique à ces communautés et fournir un apport essentiel à leur complétude institutionnelle. Non seulement elles marquaient une frontière politique et donnaient aux communautés minoritaires une meilleure chance de faire élire l'un des leurs, mais elles leur procuraient aussi une tribune politique, un lieu de concertation et de débats. Elles favorisaient en outre le leadership et la continuité historique.

Le modèle montre que si l'une des trois composantes s'affaiblit, les deux autres s'affaibliront du même coup, ce qui réduira la capacité d'autonomie culturelle de la communauté. La disparition des circonscriptions acadiennes et afro-néo-écossaises a directement fragilisé deux des composantes, soit la complétude institutionnelle et la légitimité idéologique. En toute logique, on peut aussi conclure à une détérioration indirecte de la proximité socialisante. La synergie de ces composantes permet d'anticiper un affaiblissement exponentiel et un effet à long terme sur l'identité collective des groupes et sur leur capacité d'autonomie culturelle.

En résumé, les groupes minoritaires peuvent devenir des entités vitales et productives au sein d'un État. Le modèle de l'autonomie culturelle expose la multitude de facteurs associés à cette évolution ainsi que leurs interactions. Essentiellement, il montre comment une communauté minoritaire peut prendre son destin en main. La communauté doit jouer le rôle principal dans son propre développement, mais le rôle de soutien de l'État n'en est pas moins crucial : par ses services, ses politiques et ses structures de gouvernance, il confère une légitimité à la communauté. Plus loin dans le présent rapport, nous examinerons des services, des politiques et des structures de gouvernance qui pourraient encourager la représentation effective et, par ricochet, l'autonomie culturelle des communautés acadienne et afro-néo-écossaise.

Pourquoi ces minorités?

Pourquoi a-t-on traité les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais différemment dans le cadre de la délimitation des circonscriptions électorales en 1992 et en 2002? Qu'est-ce qui les distingue des autres Néo-Écossais? Pourquoi les traiter différemment maintenant?

Tout repose sur deux arguments : l'un porte sur le passé de la province, et l'autre, sur son avenir.

Nous avons souvent entendu pendant les consultations que les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais étaient des communautés fondatrices. Établies dans la province depuis longtemps, ces communautés sont toutes les deux, à leur propre manière, des pierres d'assise de la Nouvelle-Écosse d'aujourd'hui. Comme le dit Will Kymlicka²², ce sont la province et le pays qui sont venus à elles, et non l'inverse. Les minorités du genre, souvent appelées « minorités nationales », ont tendance à se faire leur propre idée de leur place dans le tissu social du pays. Au Canada, cette place se reflète dans le rôle que jouent traditionnellement ces groupes en tant que communautés hôtes qui aident les nouveaux arrivants à s'intégrer à leur nouvel environnement. Soulignons au passage que la spécificité des Acadiens, à titre de communauté de langue officielle en situation minoritaire en Nouvelle-Écosse, est reconnue dans la *Charte*.

Marginalisés par le passé, ces deux groupes ont besoin d'un traitement différentiel pour arriver à des résultats égaux. Ils continuent aussi d'offrir à la province de formidables possibilités de croissance. Nous examinerons chacun de ces points dans la présente section.

Bref historique

Même si elles ont évolué différemment, les communautés acadienne et afro-néo-écossaise ont des liens historiques et des identités collectives qui précèdent la fondation de la province et sont entièrement intégrés aux fondements mêmes de la Nouvelle-Écosse moderne.

Acadiens

Les Acadiens ont été les premiers Européens à s'établir en permanence en Nouvelle-Écosse, fondant de petits hameaux près du fort français de Port-Royal dans la première moitié du XVII^e siècle. En raison d'un haut taux de fertilité et, dans une certaine mesure, d'autres arrivées de France, la communauté s'est développée rapidement et a bâti d'autres hameaux autour de la baie de Fundy, dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, ainsi que dans le nord de la province, durant la seconde moitié du siècle. Cet essor s'est poursuivi dans la première moitié du XVIII^e siècle, même après que le territoire fut tombé aux mains des Britanniques à la signature du traité d'Utrecht en 1713. Si certains Acadiens se sont réinstallés dans les colonies françaises de l'île Royale (île du Cap-Breton) et de l'île Saint-Jean (Île-du-Prince-Édouard) et à l'ouest de la frontière de la Nouvelle-France (aujourd'hui le Nouveau-Brunswick) pour y établir de nouveaux hameaux, la majorité est demeurée en Nouvelle-Écosse.

²² *Supra*, W. Kymlicka, 1998.

En dépit de leur statut précaire, les Acadiens restés en Nouvelle-Écosse sont devenus une partie intégrante du tissu socioéconomique de la colonie et, à plusieurs égards, ont agi comme moteur économique en vendant les produits de leurs fructueuses activités d'agriculture et de pêche aux Britanniques comme aux Français²³.

Les Acadiens se sont forgé une identité propre sur plusieurs générations, en tant que peuple frontalier qui participait à d'interminables négociations politiques et économiques avec les pouvoirs britanniques et français et qui demeurait en contact constant avec les Mi'kmaq. Gardant un pied dans les camps européens et l'autre dans leur camp nord-américain, ce peuple du Nouveau Monde s'est trouvé mêlé aux rivalités et aux guerres religieuses de l'Europe. Comme le montrent les travaux de Naomi Griffiths, les Acadiens ont eux-mêmes revendiqué leur droit foncier, leur droit à l'autodétermination et celui d'être consultés sur les décisions les concernant²⁴, une démarche véritablement révolutionnaire au XVIII^e siècle. Leur déportation entre 1755 et 1763 a fait disparaître leurs communautés, mais pas l'identité acadienne. Leur retour en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard n'a fait que renforcer leur identité et leur attachement à ce qu'ils appellent l'Acadie.

Vu l'émergence de cette identité bien particulière et résolument nord-américaine, les Acadiens ne se considèrent pas comme des descendants de colons européens dans la province, mais plutôt comme un peuple de la province. C'est ce qui les distingue nettement des autres Nord-Américains ou Canadiens d'ascendance européenne, ou même des Canadiens français. Les Acadiens affirment souvent cette spécificité dans leurs relations avec ces autres communautés; on le voit dans le nom de l'association de francophones du pays, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, dont la FANE est membre.

Afro-Néo-Écossais

L'histoire des personnes d'ascendance africaine en Nouvelle-Écosse s'étend sur plus de 400 ans. Mathieu da Costa, navigateur africain et interprète français-mi'kmaq, est reconnu comme le premier à être arrivé, comme membre de l'expédition qui a fondé Port-Royal en 1605. De 1713 à 1758, de petites populations de Noirs esclaves et libres ont été emmenées dans des villes coloniales comme Louisbourg et Halifax à ses débuts. C'est toutefois à la fin du XVIII^e siècle, et à la suite de plusieurs vagues d'immigration successives, qu'est née la communauté afro-néo-écossaise actuelle. La première et plus grande vague d'immigrants noirs est arrivée entre 1782 et 1785, lorsqu'environ 3 500 loyalistes noirs sont venus en Nouvelle-Écosse comme réfugiés après la Révolution américaine, s'établissant dans les comtés d'Annapolis, de Shelburne, d'Halifax et de Guysborough. Quelque 600 Marrons de la Jamaïque exilés ont suivi, s'installant dans le canton de Preston peu de temps après. La guerre de 1812 a entraîné un autre afflux massif de personnes d'ascendance africaine au début du XIX^e siècle : environ 2 000 immigrants se sont alors établis dans les régions d'Halifax et de Dartmouth. Enfin, est aussi arrivée au début du XIX^e siècle une dernière grande vague composée d'immigrants des Caraïbes venus travailler dans l'aciérie et les mines de charbon du Cap-Breton industriel.

Encore en 1962, plus de la moitié des personnes d'ascendance africaine au Canada vivaient en Nouvelle-Écosse. C'est là que leurs communautés étaient les plus grandes, car elles considéraient la province comme un lieu où vivre dans l'indépendance. Même si les terres étaient stériles et que les établissements étaient isolés et loin du centre, il s'est formé des communautés soudées et autonomes. Aujourd'hui, chaque communauté afro-néo-écossaise se distingue des autres à bien des égards, mais il reste que les Afro-Néo-Écossais ont acquis un sentiment d'identité collective fort et distinctif en tant que peuple unique.

Tant les Acadiens que les Afro-Néo-Écossais ont bâti dans la province des communautés distinctes dont l'histoire est marquée par la marginalisation et l'assimilation, mais aussi par l'adaptation et la résilience.

²³ J. M. Faragher, *A Great and Noble Scheme: The Tragic Story of the Expulsion of the French Acadians*, New York, W. W. Norton & Company, 2006.

²⁴ N. E. S. Griffiths, *From Migrant to Acadian: A North American Border People, 1604-1755*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2004.

Marginalisation

Acadiens

Les Acadiens qui sont revenus après la déportation ont été dispersés aux quatre coins de la province; le but était de limiter leur influence et de les assimiler au sein de la société néo-écossaise²⁵. Bon nombre ont effectivement été assimilés, et beaucoup continuent de l'être, mais d'autres ont résisté – soit volontairement, pour des raisons linguistiques et culturelles, soit involontairement, à cause de leur isolement géographique et social.

Beaucoup de Néo-Écossais des régions rurales vont étudier ailleurs, et les Acadiens n'y font pas exception²⁶. Pour eux, ce phénomène a toutefois eu des conséquences particulièrement graves. En général, ceux qui partaient abandonnaient du même coup la langue française et la culture acadienne parce qu'il n'y avait pas assez de programmes d'études en français et d'infrastructures communautaires acadiennes dans leur région d'accueil, très souvent la région métropolitaine d'Halifax.

La création du Conseil scolaire acadien provincial (CSAP) et d'un réseau provincial d'écoles et de centres communautaires acadiens a permis à beaucoup plus d'Acadiens de la province d'envoyer leurs enfants à une école de langue française. Néanmoins, l'assimilation demeure une tendance difficile à freiner, et encore plus à renverser. Pour déterminer l'assimilation des francophones, on utilise le plus souvent le ratio entre le nombre de personnes qui parlent surtout anglais à la maison et le nombre de personnes dont la langue maternelle est le français. Selon cet indicateur, le taux de transfert ou d'assimilation du français à l'anglais en Nouvelle-Écosse n'a cessé d'augmenter dans les 40 dernières années, passant de 34,1 % en 1971 à 41,7 % en 1991, à 45,6 % en 2001, et à 48,3 % en 2006²⁷. Autrement dit, en 2006, 48,3 % des personnes ayant indiqué que leur langue maternelle était le français parlaient surtout anglais à la maison. Ainsi, malgré les avancées institutionnelles considérables, le français en Nouvelle-Écosse demeure en péril.

Les Acadiens de la Nouvelle-Écosse sont de plus en plus dispersés, et la Municipalité régionale d'Halifax (MRH) est la région de la province qui compte le plus de francophones. Argyle, Clare, Richmond et Chéticamp demeurent les localités où cette population est la plus concentrée et les centres névralgiques de la communauté acadienne et francophone de la province.

On peut faire valoir que ces communautés sont marginalisées, mais ce n'est sans doute pas ce qui justifie le plus le traitement exceptionnel des Acadiens, comme dans le cas des Afro-Néo-Écossais. En général, sur le plan socioéconomique et politique, Argyle, Clare et Richmond ressemblent aux autres localités rurales de la province. Les enjeux économiques et démographiques de la Nouvelle-Écosse rurale sont aussi présents à Clare que dans le comté de Cumberland. Ils ont toutefois des conséquences beaucoup plus importantes sur l'ensemble de la communauté acadienne d'un point de vue linguistique et culturel. Pour un membre de la majorité, la décision de s'adapter aux tendances mondiales relève surtout de facteurs économiques – ce qui ne banalise en rien les graves conséquences personnelles qui en découlent. Mais pour les minorités, l'adaptation s'accompagne nécessairement d'une peur d'être assimilées et de perdre leur culture, leur langue et leur identité, au détriment de leurs propres communautés et de tous les Néo-Écossais.

Vu le contexte général des articles 16 à 23 de la *Charte* et l'importance accordée aux collectivités de langue officielle du Canada, le traitement exceptionnel des Acadiens est éminemment justifiable. D'autant plus que les circonscriptions exceptionnelles d'Argyle, de Clare et de Richmond existaient depuis deux décennies et que, comme on nous l'a dit à maintes reprises, leur élimination a grandement affaibli la communauté.

²⁵ S. Ross, et A. Deveau, *Les Acadiens de la Nouvelle-Écosse*, Halifax, Nimbus, 1995.

²⁶ M. J. Corbett, *Learning to Leave: The Irony of Schooling in a Coastal Community*, Halifax, Fernwood Publishing, 2007.

²⁷ R. Landry, R. Allard et K. Deveau, « École et autonomie culturelle : enquête pancanadienne en milieu scolaire francophone minoritaire », *Nouvelles perspectives canadiennes*, Ottawa, 2010.

Afro-Néo-Écossais

Victimes de la traite négrière transatlantique, l'un des plus grands crimes contre l'humanité commis par les pouvoirs coloniaux européens, les personnes d'ascendance africaine ont fui l'esclavagisme ou la Révolution américaine (en tant que loyalistes) et sont probablement arrivés en Nouvelle-Écosse remplis d'espoir pour leur avenir et celui de leurs enfants. Mais l'espoir a vite fait place à la déception. Dans son livre *How the Blacks Created Canada*, Fil Fraser indique que les Noirs de la Nouvelle-Écosse, [Traduction] « d'abord perçus comme une menace pour la communauté blanche, ont été victimes d'une discrimination plus grave que les autres communautés [ethniques minoritaires]²⁸ » au Canada. Souvent relégués à des terres indésirables dont ils n'obtenaient habituellement même pas le titre de propriété, ils étaient généralement contraints de travailler dans la servilité. Les Afro-Néo-Écossais ont donc été dispersés dans une cinquantaine de petites enclaves de la province, où ils vivaient dans la pauvreté chronique. Privés d'un accès facile à une éducation de qualité pour leurs enfants, ils avaient bien peu de perspectives de mobilité sociale.

Il existe toujours de grands écarts en matière d'emploi et d'éducation entre les Noirs de la Nouvelle-Écosse et la population générale; encore à ce jour, les Afro-Néo-Écossais se battent pour être traités sur un même pied d'égalité²⁹.

L'article 15 de la *Charte* prévoit des mesures d'atténuation des désavantages subis par des individus et des groupes en raison de leur race, de leur origine ethnique et de leur langue. Il s'applique aisément aux mesures exceptionnelles qu'ont établies les commissions de délimitation des circonscriptions électorales de 1992 et de 2002 dans leur mandat afin d'améliorer les droits de représentation effective des Afro-Néo-Écossais en vertu de l'article 3 de la *Charte*.

Des communautés ouvertes et inclusives

En 2016, les provinces de l'Atlantique comptaient la plus forte proportion de résidents de 65 ans et plus au pays, soit près d'un sur cinq. En Alberta, cette proportion n'était que de 12,3 %. Il y a quelques années, on avait prévu que la population néo-écossaise chuterait pendant les deux prochaines décennies, puisque les jeunes continueraient d'aller chercher du travail ailleurs. D'ici 2036, il y aurait 100 000 personnes en âge de travailler de moins qu'en 2010.

Parmi les 19 « objectifs ambitieux » proposés par la commission Ivany dans son rapport phare sur l'avenir économique de la Nouvelle-Écosse, *Now or Never: An Urgent Call to Action for Nova Scotia*³⁰, trois visent à renverser le déclin de la population :

- la Nouvelle-Écosse réalisera un gain net de 1 000 personnes en âge de travailler par année;
- avec la coopération du gouvernement fédéral, elle recevra chaque année sa juste part de nouveaux immigrants étrangers;
- 10 % des étudiants étrangers resteront en Nouvelle-Écosse (actuellement 5 %).

Il y a encore beaucoup à faire pour atteindre ces objectifs, mais on observe déjà certains signes encourageants. Depuis le milieu de 2014, le nombre de Néo-Écossais qui vont vivre dans d'autres provinces diminue. Ainsi, du 1^{er} juillet 2015 au 1^{er} juillet 2016, la Nouvelle-Écosse a perdu au net 1 358 personnes de 18 à 64 ans, mais c'est une amélioration par rapport à la perte nette de 3 000 personnes en 2012-2013.

Bref, plus de personnes en âge de travailler restent en Nouvelle-Écosse ou quittent d'autres provinces pour s'y installer, et certains Néo-Écossais y reviennent. Ce qui veut dire que, lentement mais sûrement, la province ouvre ses portes et se diversifie.

²⁸ F. Fraser, *How the Blacks Created Canada*, Edmonton, Dragon Hill Publishing, 2005, p. 100.

²⁹ <https://ansa.novascotia.ca/community>

³⁰ Nova Scotia Commission on Building Our New Economy, *Now or Never: An Urgent Call to Action for Nova Scotia*, gouvernement de la Nouvelle-Écosse, [en ligne], 2014. [<https://onens.ca/img/nova-or-never.pdf>]

D'ailleurs, la diversité linguistique est à la hausse au Canada et en Nouvelle-Écosse : en 2016, 22 740 Néo-Écossais ont dit parler une langue autre que le français ou l'anglais à la maison, comparativement à 18 510 en 2011, ce qui représente une augmentation de 4 230 personnes (18,6 %) en cinq ans.

Si les langues immigrantes affichent une forte croissance en Nouvelle-Écosse, le français et l'anglais y demeurent les langues les plus parlées : 96,2 % des Néo-Écossais parlent français ou anglais au moins régulièrement à la maison.

Outre le recrutement et la rétention d'immigrants et d'expatriés, le rapport Ivany préconise une hausse du taux d'activité des Premières Nations et des Afro-Néo-Écossais, deux communautés aux taux de croissance plus élevés que la moyenne provinciale. La population de la Première Nation Membertou (1 015 membres) a augmenté de 11,3 % – ce qui est énorme –, et la Première Nation Eskasoni, la plus grande réserve de la province (3 422 membres), a connu une croissance de 3,4 %. Par ailleurs, la population afro-néo-écossaise est plus jeune et croît plus vite que la moyenne provinciale.

Les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais peuvent grandement aider la province à attirer des immigrants et à les intégrer. Au total, 80,7 % des Afro-Néo-Écossais sont nés dans la province, et 71,8 % sont des Canadiens de troisième génération ou plus, alors que 12,9 % sont de nouveaux arrivants au pays. Les communautés acadienne et afro-néo-écossaise offrent à la province des possibilités inégalées à cet égard. Soulignons qu'une étude réalisée en 2014 par la banque de financement Natixis prédisait que le français deviendrait la langue la plus parlée au monde d'ici 2050. Elle comportait peut-être certaines lacunes, mais il reste que, compte tenu de la forte croissance économique et démographique des pays francophones d'Afrique occidentale, tous s'entendent pour dire que le français reprend de la vigueur sur la scène économique mondiale³¹.

Les communautés acadienne et afro-néo-écossaise sont ouvertes et inclusives. La communauté acadienne, la province de la Nouvelle-Écosse et le gouvernement du Canada ont d'ailleurs une stratégie d'immigration concertée. Qui plus est, c'est en Afrique de l'Ouest qu'on trouve le plus d'immigrants potentiels, et la communauté afro-néo-écossaise est née de vagues d'immigration successives. Assistera-t-on à une autre de ces vagues?

De ce point de vue, l'Université Sainte-Anne et ses quelque 150 étudiants étrangers (dont la plupart sont Africains) offrent une possibilité d'évolution culturelle et de croissance économique intéressante. Des programmes qui encourageraient les étudiants à rester en Nouvelle-Écosse après leurs études ou à tirer parti de leurs contacts – familiaux ou non – dans leur pays d'origine pourraient faire partie intégrante d'une initiative d'immigration qui profiterait aux Acadiens, aux Afro-Néo-Écossais et à la province au grand complet.

Faire résonner la voix de ces communautés dans les affaires publiques de la province par une meilleure représentation effective : voilà une mesure stratégique que peut prendre la Nouvelle-Écosse pour stimuler sa croissance.

³¹ P.-E. Gobry, « Want To Know The Language Of The Future? The Data Suggests It Could Be...French », *Forbes*, [en ligne], 2014.
[<https://www.forbes.com/sites/pascalemanuelgobry/2014/03/21/want-to-know-the-language-of-the-future-the-data-suggests-it-could-be-french/#233bdaaf6d58>]

Démographie

Acadiens

Comme le montre le tableau 1, en 2016, 33 345 Néo-Écossais ont indiqué que leur langue maternelle était le français, ce qui constitue une baisse de 3,5 % depuis le Recensement de 2011. Ce nombre représente 3,2 % des 912 295 Néo-Écossais qui ont participé à l'Enquête nationale auprès des ménages, laquelle permet aux répondants de choisir plus d'une langue maternelle³².

Dans son mémoire à la Commission, la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (FANE) a indiqué que « si la population francophone se chiffrait à 80 000 en 1981, elle ne sera plus que de 42 000 en 1996 ». Cependant, malgré son déclin constant, le français demeure au deuxième rang des langues les plus parlées en Nouvelle-Écosse et dans la MRH.

Tableau 1 – Population de langue maternelle française en Nouvelle-Écosse

	2016			2011			
	Population totale ³³	Nombre de personnes de langue maternelle française	Proportion de personnes de langue maternelle française	Population totale	Nombre de personnes de langue maternelle française	Proportion de personnes de langue maternelle française	Taux de variation de la population, 2011-2016
Municipalité d'Argyle	7 855	3 585	45,6 %	8 215	3 885	47,3 %	-4,3 %
Municipalité de Clare	7 885	5 030	63,7 %	8 160	5 320	65,2 %	-3,6 %
Municipalité du comté de Richmond	8 860	2 015	22,5 %	9 170	2 235	24,4 %	-3,5 %
Inverness, subdivision A (Chéticamp)	4 990	1 950	39,1 %	5 190	2 130	41,0 %	-3,9 %
Municipalité régionale d'Halifax	399 315	12 250	3,1 %	386 200	11 940	3,1 %	3,3 %
Nouvelle-Écosse au complet	912 295	33 345	3,7 %	906 175	34 585	3,8 %	0,2 %

³² On entend par « langue maternelle » la première langue apprise à l'enfance et encore comprise aujourd'hui. Sachant qu'il est possible d'apprendre deux langues en même temps en bas âge, Statistique Canada permet aux répondants de choisir plus d'une langue maternelle.

³³ L'écart entre la population totale indiquée dans ce tableau et la population réelle de la province (923 598 habitants en 2016 et 921 727 en 2011) s'explique par deux facteurs. Premièrement, en 2011, le ministère a recueilli dans le cadre de l'Enquête nationale auprès des ménages, enquête à participation volontaire menée auprès de 33 % des ménages canadiens, les renseignements sur les caractéristiques démographiques, sociales et économiques qu'il recueillait auparavant dans le questionnaire de recensement détaillé à participation obligatoire. Deuxièmement, en 2016, un ménage sur quatre a reçu le nouveau questionnaire de recensement détaillé à participation obligatoire, qui contenait des questions sur les caractéristiques démographiques, économiques et sociales des ménages.

Répartition géographique des Acadiens

Comme l'explique la section consacrée à l'histoire des Acadiens, lorsque ces derniers sont revenus en Nouvelle-Écosse après la déportation, ils ont été dispersés dans des régions isolées. Leur division en petites communautés favoriserait leur assimilation; paradoxalement, leur isolement la ralentirait.

À l'instar de bien d'autres régions rurales de la province, en 2016, les régions traditionnellement acadiennes d'Argyle, de Clare, de Chéticamp et de Richmond ont affiché une baisse de la population se situant entre 3,5 et 4,3 %. Mais la proportion de personnes de langue maternelle française chute encore plus rapidement. Citons l'exemple de la municipalité d'Argyle : de 2011 à 2016, sa population générale a diminué de 4,3 %, et sa population francophone, de 7,7 %. Même constat dans la municipalité de Clare, où la population générale a diminué de 3,6 %, et la population acadienne, de 5,4 %. Au Cap-Breton, la municipalité du comté de Richmond et la subdivision A d'Inverness (comprenant la région de Chéticamp) ont respectivement vu leur population générale diminuer de 3,5 % et 3,9 %, et leur population acadienne, de 9,8 % et 8,4 %.

La MRH fait exception : en 2016, elle comptait 12 250 répondants francophones, par rapport à 11 940 en 2011. Cependant, la proportion de francophones au sein de sa population est restée inchangée (3,1 %).

Mentionnons aussi que la proportion de francophones en Nouvelle-Écosse a légèrement diminué, passant de 3,8 % en 2011 à 3,7 % en 2016.

Afro-Néo-Écossais

Selon le Recensement de 2016, on compte maintenant 21 915 Afro-Néo-Écossais, qui représentent 2,4 % de la population de la province. Formant la plus importante minorité raciale visible en Nouvelle-Écosse, ils sont présents dans les 18 comtés, mais surtout dans ceux d'Halifax (15 090 personnes), du Cap-Breton (1 105 personnes) et de Colchester (865 personnes).

Au moment où nous avons effectué notre analyse statistique et créé nos tableaux, les données du Recensement de 2016 sur les Afro-Néo-Écossais n'avaient pas été publiées³⁴. Nos tableaux détaillés contiennent donc des données de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011³⁵. Comme les mêmes tendances se dégagent des données de 2016, nous sommes convaincus que les conclusions tirées des données de 2011 demeurent valables.

Le tableau 2 présente la population afro-néo-écossaise par groupes d'âge. On voit que son profil est bien différent de celui de la population générale : les Afro-Néo-Écossais sont considérablement plus jeunes.

- Les moins de 15 ans représentent 14,8 % de la population néo-écossaise et 28,2 % de la communauté afro-néo-écossaise.
- On note une tendance similaire chez les 15 à 24 ans, qui comptent pour 12,4 % de la population néo-écossaise et 16,2 % de la communauté afro-néo-écossaise.

Inversement, les 35 ans et plus représentent une plus grande proportion de la population générale que de la communauté afro-néo-écossaise.

Tableau 2 – Population afro-néo-écossaise par groupes d'âge, 2011

	Population totale	Moins de 15 ans	15 24 ans	25 34 ans	35 44 ans	45 54 ans	55 64 ans	65 ans et plus
Afro-Néo-Écossais	20 785	28,2 %	16,2 %	12,0 %	12,1 %	12,5 %	9,8 %	9,0 %
Nouvelle-Écosse	858 905 ³⁶	14,8 %	12,4 %	11,0 %	12,9 %	17,1 %	15,3 %	16,4 %

³⁴ Les données du Recensement de 2016 sur l'immigration et la diversité ethnoculturelle, ce qui englobe la population afro-néo-écossaise, ont été publiées le 25 octobre 2017, alors que nous finissions de préparer notre rapport. Elles sont affichées à l'adresse suivante : <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?lang=F&Geo1=PR&Code1=12&Geo2=PR&Code2=01&Data=Count&SearchText=nova%20scotia&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>.

³⁵ L'Enquête nationale auprès des ménages (mai 2011) est une enquête à participation volontaire qui a été menée auprès d'environ 4,5 millions de ménages.

³⁶ L'écart entre ce nombre estimé à la lumière de l'Enquête nationale auprès des ménages et la population réelle de la province (921 727 personnes) est attribuable au fait que le taux de participation à l'Enquête nationale auprès des ménages, une enquête à participation volontaire réalisée en 2011, était plutôt faible.

Répartition géographique des Afro-Néo-Écossais

La plupart des communautés afro-néo-écossaises ont été établies en périphérie des villes, loin des services essentiels et, généralement, sur des terres stériles. C'était un moyen de les séparer du reste de la population. Aujourd'hui, c'est dans la région de Preston (North Preston, East Preston, Cherry Brook et Lake Loon) qu'on trouve la plus grande communauté afro-néo-écossaise, soit environ 2 050 résidents.

Le tableau 3 présente la population afro-néo-écossaise de chaque comté en 2011. Ces populations sont, en général, petites et dispersées. Les Afro-Néo-Écossais constituent 3 % de la population ou plus dans seulement trois comtés : Guysborough, Halifax et Digby. Dans les comtés de Yarmouth et de Shelburne, ils représentent 2,98 % et 2,97 % de la population, respectivement.

Tableau 3 – Population afro-néo-écossaise par comtés, 2011³⁷

Comté	Population totale	Population afro-néo-écossaise	Proportion de la population totale
Annapolis	20 380	290	1,42 %
Antigonish	19 350	245	1,26 %
Cap-Breton	99 690	1 140	1,14 %
Colchester	50 030	640	1,28 %
Cumberland	30 230	460	1,52 %
Digby	17 700	590	3,33 %
Guysborough	8 025	330	4,11 %
Halifax	384 540	13 780	3,58 %
Hants	41 820	460	1,1 %
Inverness	17 605	55	0,31 %
Kings	59 350	775	1,30 %
Lunenburg	46 480	125	0,27 %
Pictou	44 865	590	1,32 %
Queens	10 770	100	0,93 %
Richmond	9 155	25	0,27 %
Shelburne	14 335	425	2,97 %
Victoria	7 055	20	0,28 %
Yarmouth	24 800	740	2,98 %
Nouvelle-Écosse	906 175	20 790	2,3 %

³⁷ Les données relatives à la population totale de la province et à chaque comté diffèrent de celles du Recensement de 2011 qui figurent dans d'autres tableaux. Celles qui sont présentées ici proviennent de l'Enquête nationale auprès des ménages (mai 2011), une enquête à participation volontaire qui a été menée auprès d'environ 4,5 millions de ménages.

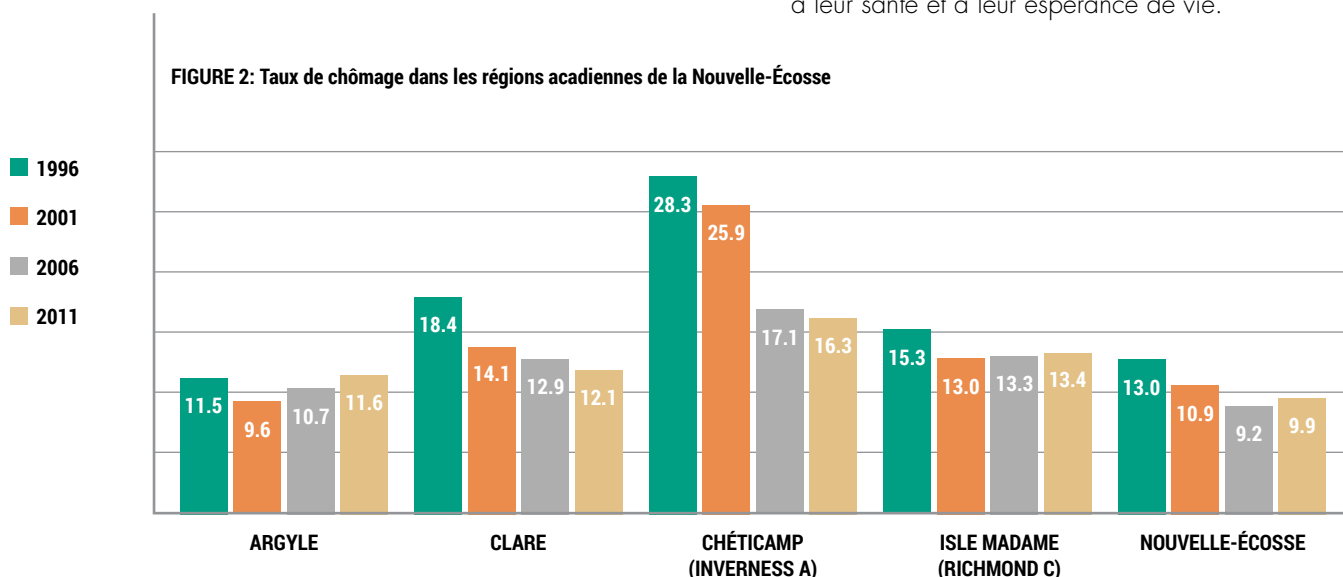
Chômage

Régions acadiennes

La figure 2 montre le taux de chômage dans les régions acadiennes d'Argyle, de Clare, de Chéticamp et d'Isle Madame en 1996, en 2001, en 2006 et en 2011. Ces données sont tirées des profils communautaires présentés sur le site Web du Conseil de développement économique de la Nouvelle-Écosse³⁸. Elles portent sur l'ensemble des résidents : nous n'avons pas trouvé de données spécifiques aux Acadiens ou aux francophones dans la province. Dans toutes les régions sauf celle d'Argyle, le taux de chômage était invariablement supérieur au taux provincial. À Argyle, il était en fait de 1,5 et 1,3 point de pourcentage inférieur au taux provincial en 1996 et en 2001, respectivement. Toutefois, le taux provincial a diminué en 2006 et en 2011, tandis que celui d'Argyle a augmenté et l'a dépassé. À Clare et à l'Isle Madame, malgré une certaine amélioration, le taux de chômage est resté de 2 à 5 points de pourcentage supérieur au taux provincial. À Chéticamp, la situation est bien plus alarmante : même après un certain recul, le taux de chômage dans la région demeure près de deux fois supérieur à celui de la province.

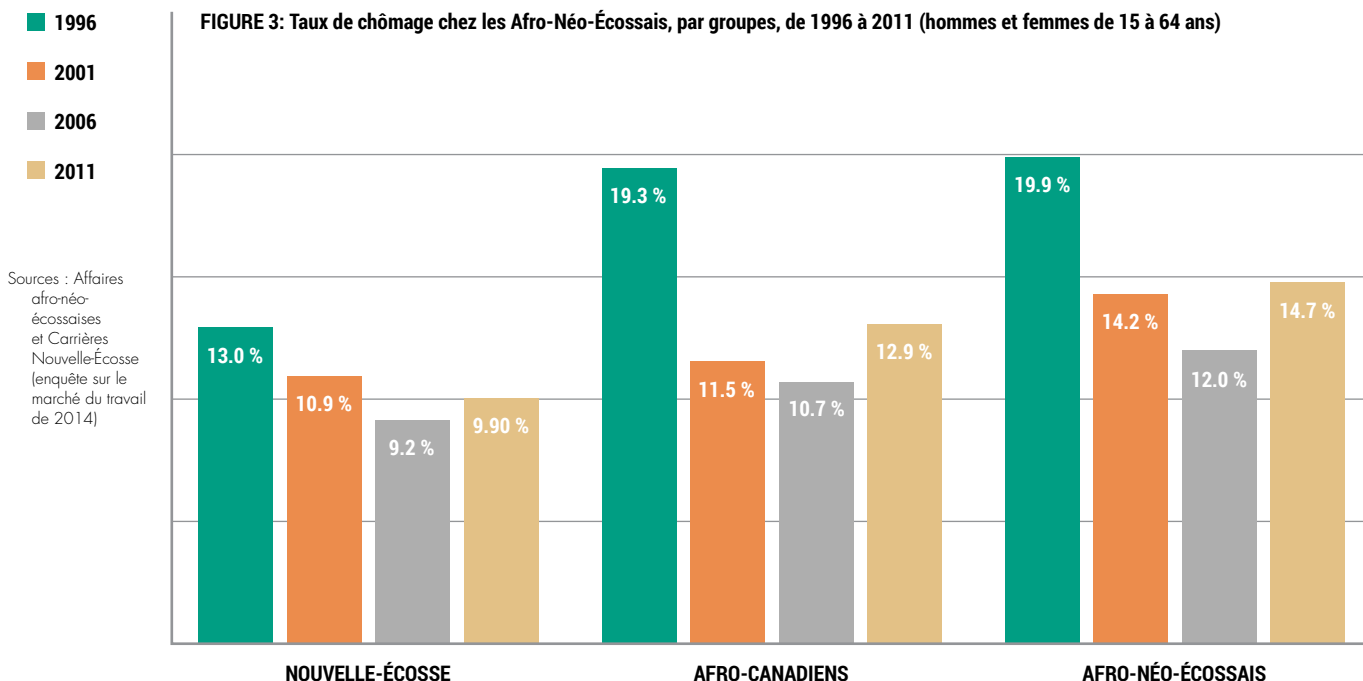
Le niveau d'instruction dans ces régions est inférieur à la moyenne provinciale. Même à Clare, où se trouve l'Université Sainte-Anne, seulement 65,7 % de la population adulte a entrepris ou terminé des études postsecondaires, comparativement à 77,7 % dans le reste de la province³⁹. Que ce soit en raison de la composition linguistique de ces régions ou (plus probablement) d'autres facteurs liés à leur éloignement et à leur caractère rural, il reste qu'un faible niveau d'instruction conjugué à un taux de chômage élevé nuit énormément à leur développement socioéconomique. Afro-Néo-Écossais

La figure 3 montre que les Afro-Néo-Écossais affichent un taux de chômage plus élevé que les Néo-Écossais et les Afro-Canadiens en général. Malgré l'amélioration observée depuis 1996 (la différence était alors de près de 7 %), les données de 2011 indiquent qu'il existe encore un grand écart, soit 4,8 %, entre les Néo-Écossais et les Afro-Néo-Écossais. Beaucoup d'Afro-Néo-Écossais ont un faible revenu et sont confrontés à des difficultés relativement à leur niveau d'instruction, à leur santé et à leur espérance de vie.



³⁸ <http://www.cdene.ns.ca/fr/ressources/publications>

³⁹ Conseil de développement économique de la Nouvelle-Écosse, *Profil communautaire 2012-2013 : Communauté acadienne et francophone – Région de Clare*, [en ligne], 2013. [<http://www.cdene.ns.ca/images/profil-communautaire/Profil-Clare.pdf>]



Circonscriptions exceptionnelles et répercussions du redécoupage de 2012

En 2012, les circonscriptions exceptionnelles d'Argyle, de Clare, de Richmond et de Preston ont été intégrées à des circonscriptions plus grandes. Dans bien des cas, ce redécoupage a réduit considérablement le poids électoral des populations acadiennes et afro-néo-écossaises.

Les tableaux 4 et 5 présentent une comparaison entre les circonscriptions exceptionnelles et les circonscriptions issues du redécoupage de 2012.

- Dans Argyle, avant 2012, 47,4 % de l'électorat était francophone; dans la nouvelle circonscription d'Argyle-Barrington, la proportion était de 25,1 %.
- Dans Clare, avant 2012, 65,5 % de l'électorat était francophone; dans la nouvelle circonscription de Clare-Digby, la proportion était de 32,4 %.

- Dans Richmond, avant 2012, 24,3 % de l'électorat était acadien; dans la nouvelle circonscription de Cap-Breton-Richmond, la proportion était de 17,8 %.
- Dans Preston, avant 2012, 21,3 % de l'électorat était afro-néo-écossais; dans la nouvelle circonscription de Preston-Dartmouth, la proportion était de 19,0 % (le plus petit écart parmi toutes les circonscriptions exceptionnelles).

Les communautés acadiennes de Clare et d'Argyle sont les plus désavantagées : leur poids électoral a été réduit de moitié.

Par ailleurs, la réduction du nombre de circonscriptions, qui est passé de 52 à 51 en 2012, a amplifié la sous-représentation des minorités.

Tableau 4 – Population dans les circonscriptions exceptionnelles avant le redécoupage de 2012⁴⁰

Circonscription	Population en 2011	Personnes ayant le français comme langue maternelle	Afro-Néo-Écossais	Population en 2016	Personnes ayant le français comme langue maternelle	Afro-Néo-Écossais
Argyle	8 215	3 890 (47,3 %)	0	7 884	3 585 (45,4 %)	Non disponible
Clare	8 320	5 450 (65,5 %)	45 (0,5 %)	8 019	5 094 (63,5 %)	Non disponible
Preston	9 595	240 (2,5 %)	2 043 (21,3 %)	9 579	256 (2,7 %)	Non disponible
Richmond	9 290	2 255 (24,2 %)	0	8 953	2 064 (23,0 %)	Non disponible
Nouvelle-Écosse	921 727	35 080 (3,8 %)	20 790 (2,2 %)	923 595	33 780 (3,7 %)	Non disponible

Tableau 5 – Population dans les circonscriptions issues du redécoupage de 2012⁴¹

Circonscription	Population en 2011	Personnes ayant le français comme langue maternelle	Afro-Néo-Écossais	Population en 2016	Personnes ayant le français comme langue maternelle	Afro-Néo-Écossais
Argyle-Barrington	16 065	4 030 (25,1 %)	0	15 296	3 723 (24,3 %)	Non disponible
Clare-Digby	18 035	5 845 (32,4 %)	495 (2,7 %)	17 315	5 490 (31,7 %)	Non disponible
Preston-Dartmouth	14 240	470 (3,3 %)	2 698	13 789	441 (3,2 %)	Non disponible
Cape Breton-Richmond	13 695	2 440 (17,8 %)	(19 %)	13 094	2 219 (17,0 %)	Non disponible
Nouvelle-Écosse	921 727	35 080 (3,8 %)	0	923 595	33 780 (3,6 %)	Non disponible

Nouvelle-Écosse : une migration vers le centre

L'élimination des circonscriptions exceptionnelles et, plus généralement, des circonscriptions rurales dénote une grande tendance : l'urbanisation. L'urbanisation est un phénomène mondial que les gouvernements – même petits, comme en Nouvelle-Écosse – ne peuvent juguler. Au mieux, ils peuvent en atténuer certaines conséquences sur les régions rurales. En fait, l'urbanisation est plus lente ici qu'ailleurs; elle demeure toutefois inexorable.

Selon les derniers chiffres du Recensement de 2016 de Statistique Canada, la Nouvelle-Écosse compte 923 598 résidents, soit une légère hausse de 0,2 % par rapport à 2011 (921 727 résidents). Ce taux de croissance la place à l'avant-dernier rang au pays. Le taux de croissance national pour la même période était de 5,0 %. Seul le Nouveau-Brunswick, qui a enregistré un recul de 0,5 % dans les cinq dernières années, se classe derrière la Nouvelle-Écosse.

Près de 40 % des Canadiens vivent dans les 15 plus grandes municipalités du pays, et la Nouvelle-Écosse n'échappe pas à ce mouvement d'urbanisation. De 2011 à 2016, la population de la MRH a augmenté de 3,3 %, une croissance un peu plus faible que celle des cinq années précédentes (4,7 %).

⁴⁰ Sources : Données de Statistique Canada (2011) compilées par l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques en 2014 (les « personnes ayant le français comme langue maternelle » sont celles dont la seule langue maternelle est le français et celles qui ont deux langues maternelles, soit le français et l'anglais); Élections Nouvelle-Écosse, chiffres de population tirés du Recensement de 2016; ministère des Finances, Division de l'économie et de la statistique.

⁴¹ Ibid.

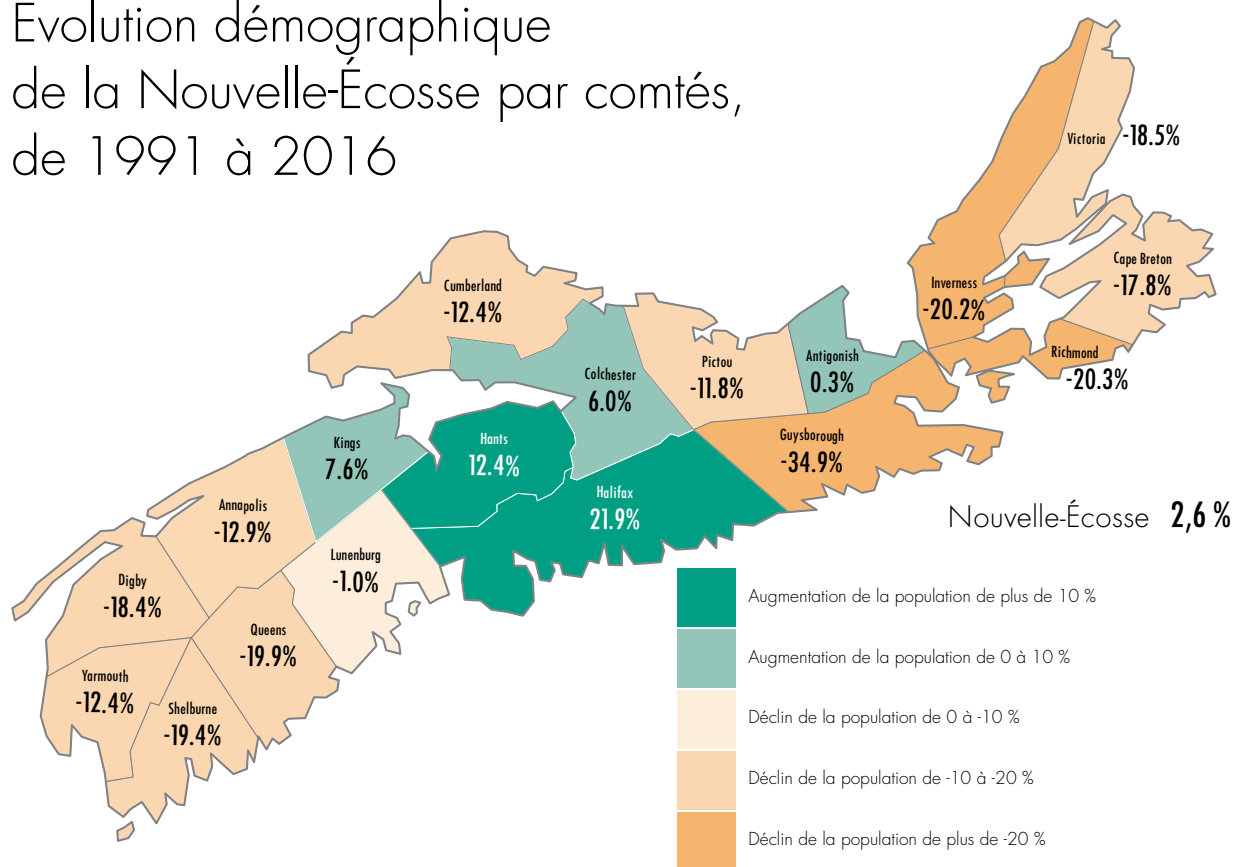
Comme le montre la figure 4, de 1991 à 2016, la population néo-écossaise n'a augmenté que de 2,6 %, passant de 899 942 à 923 598 résidents. Durant cette même période, seuls quatre comtés – Colchester, Halifax, Hants et Kings – ont vu leur population augmenter. Il n'y a eu aucun changement notable à Antigonish. Huit comtés ont subi une baisse de plus de 15 % : Cap-Breton, Digby, Guysborough, Inverness, Queens, Richmond, Shelburne et Victoria.

Exception faite de Cap-Breton, la population de ces comtés est essentiellement rurale. L'exode rural est à son comble à Guysborough, où le déclin frôle les 35 %.

Des renseignements supplémentaires sont présentés à l'annexe 9.

FIGURE 4:

Évolution démographique de la Nouvelle-Écosse par comtés, de 1991 à 2016



Tendance séculaire

Comme le montre le tableau 6, l'urbanisation ne date pas d'hier. Elle accélère et décélère, mais ne recule jamais

Tableau 6 – Population des régions urbaines et rurales de la Nouvelle-Écosse⁴²

Année	Population	Région urbaine ⁴³	Région rurale	% en région urbaine	% en région rurale
1851	276 854	20 749	256 105	7	93
1861	330 857	25 026	305 831	8	92
1871	387 800	32 082	355 718	8	92
1881	440 572	63 542	377 030	14	86
1891	450 396	76 993	373 403	17	83
1901	459 574	129 383	330 191	28	72
1911	492 338	186 128	306 210	38	62
1921	523 837	227 038	296 799	43	57
1931	512 846	231 654	281 192	45	55
1941	577 962	267 540	310 422	46	54
1951	642 584	344 831	297 753	54	46
1956	694 717	399 094	295 623	57	43
1961	737 007	400 512	336 495	54	46
1966	756 039	438 907	317 132	58	42
1971	788 965	447 405	341 560	57	43
1976	828 570	462 590	365 975	56	44
1981	847 442	466 842	380 600	55	45
1986	873 175	471 125	402 050	54	46
1991	899 942	481 508	418 434	54	46
1996	909 282	497 858	411 424	55	45
2001	908 007	507 009	400 998	56	44
2006	913 462	506 932	406 530	56	45
2011	921 727	521 338	400 389	57	43

Avec l'urbanisation, les circonscriptions rurales s'agrandissent et se raréfient. Cette répercussion n'est pas le fruit d'une stratégie délibérée; elle découle essentiellement de l'obligation de conserver une relative parité électorale entre les circonscriptions, point dont nous traiterons en détail plus loin. L'utilisation des nombres moyens d'électeurs relève d'une logique implacable.

À Sunnyville, petite communauté afro-néo-écossaise située près de Guysborough, on nous a dit que la circonscription de Guysborough-Eastern Shore-Tracadie⁴⁴ – qui comprend maintenant une petite partie du comté d'Antigonish, une grande partie du comté d'Halifax et, évidemment, tout le comté de Guysborough – était si grande que le député avait énormément de mal à garder le contact avec ses électeurs. Certains s'estimaient chanceux que le

bureau de circonscription du député se trouve près de chez eux (à Guysborough).

À Saulnierville et à Digby, les participants ont fait valoir que la circonscription de Clare-Digby était trop grande et comptait trop de communautés différentes pour qu'un seul député puisse bien représenter tous les électeurs. Pour aller d'un bout à l'autre de la circonscription, il faut faire environ deux heures et demie de route et prendre deux traversiers.

En Nouvelle-Écosse, il est d'usage de respecter les limites des comtés. La province évitait donc autant que possible de séparer les comtés entre plusieurs circonscriptions. Si rien ne change, cette règle sera de moins en moins appliquée, jusqu'à ce qu'on ne puisse plus la considérer comme telle.

⁴² Statistique Canada, Recensement de 2011.

⁴³ Une « région urbaine » compte au moins 1 000 résidents et a une densité égale ou supérieure à 400 personnes par kilomètre carré.

⁴⁴ Carte de la circonscription : http://electionsnovascotia.ca/sites/default/files/ED20_EDMap.pdf.

Représentation effective des électeurs

Qu'est-ce que la représentation? Quand nous sentons-nous représentés? Certainement lorsqu'un député ou un conseiller municipal nous aide à régler un problème ou à mener un projet. Voir son point de vue défendu, c'est être représenté, quelle que soit l'issue. Parfois, il suffit qu'on nous considère comme dignes d'être entendus dans une tribune publique. Et parfois, nous voulons seulement avoir un dirigeant qui nous ressemble ou qui parle comme nous.

Tout citoyen a le droit de se présenter aux élections, de voter et de participer pleinement à la vie politique et économique de la province. Or, les minorités sont souvent invisibles dans la société et les circonscriptions. C'est pourquoi les partis politiques sont généralement peu motivés à en tenir compte dans le choix de leurs candidats et l'élaboration de leurs programmes électoraux. Malgré leur égalité juridique, les minorités risquent d'être ignorées dans les affaires publiques, à moins que l'on prenne des mesures particulières pour amplifier leur voix.

Deux types de représentation

Quand je vois un député qui me ressemble, je me sens représenté. Je sais qu'il prendra mes besoins en compte, parce que nous avons peut-être vécu des situations semblables.

- Un participant à un forum public

Nous n'avons pas toujours besoin d'une personne d'ascendance africaine pour défendre nos intérêts. En fait, il faut que nous puissions participer à des dialogues constructifs.

- Un participant à un forum public

Ces commentaires ne sont pas contradictoires. Ils illustrent deux types de représentation électorale : la représentation *descriptive* et la représentation *substantielle*. Dans une étude récemment réalisée en Nouvelle-Écosse, Carbert et Black⁴⁵ expliquent que la représentation descriptive, parfois appelée « représentation miroir », s'obtient lorsqu'un groupe élit l'un de ses membres à une assemblée législative, et la représentation substantielle, lorsque les élus défendent les valeurs et les intérêts des électeurs. Ces deux types de représentation sont bénéfiques. Ils peuvent se compléter et ne sont certainement pas incompatibles, mais il ne faut pas les confondre. La représentation descriptive, par exemple, est bénéfique parce que les membres du groupe se reconnaissent dans leur gouvernement. L'avantage est double : légitimité accrue du gouvernement aux yeux du groupe, et reconnaissance de l'importance du groupe par la population générale. Néanmoins, une caractéristique humaine n'est pas nécessairement signe de valeurs, d'intérêts et d'aspirations partagés, et ne garantit pas un changement profond dans la culture et les politiques gouvernementales à l'endroit du groupe. Margaret Thatcher est souvent citée comme exemple d'une représentation descriptive qui, pour beaucoup de femmes, n'était pas substantielle.

⁴⁵ L. Carbert et N. Black, « Doing the Work of Representation, Nova Scotia Style ». Tiré de R. Lexier et T. Small (éd.), *Mind the Gaps: Canadian Perspectives on Gender and Politics*, 2013, p. 18-33.

Miroirs et intention

*À divers moments de l'histoire du Canada, quelques circonscriptions fédérales ont été représentées par deux députés. Dans certains cas, les circonscriptions binominales permettaient à chaque parti politique de présenter deux candidats, l'un protestant et l'autre catholique, dans la même circonscription. Cette pratique a pris fin en 1966*⁴⁶.

La représentation descriptive ne date pas d'hier, mais peut sembler nouvelle puisqu'elle évolue selon l'importance relative accordée à nos caractéristiques personnelles, c'est-à-dire à ce qui nous distingue des autres. Comme l'indique la citation ci-dessus, à une certaine époque, la religion avait un poids politique important. Nous avons tous plusieurs identités, et le caractère descriptif de la représentation est tributaire de l'identité choisie. Est-ce le sexe, le revenu, le niveau d'instruction, l'origine ethnique, la langue, ou une multitude d'autres caractéristiques? Un marxiste pourrait s'identifier avant tout aux travailleurs pauvres, alors qu'un jeune se sentirait mieux représenté par un autre jeune, quelles que soient ses autres caractéristiques. Qui plus est, comme nous l'avons expliqué dans la section sur les minorités, l'identité d'une personne tend à changer selon l'environnement ou le contexte. Autrement dit, une personne considérerait qu'un élu offre une bonne représentation descriptive en fonction d'une identité donnée dans un certain contexte, mais pas dans un autre. Revenons à l'exemple de l'avocate afro-néo-écossaise : elle pourrait se sentir mieux représentée, sur le plan tant descriptif que substantiel, par une femme dans un contexte donné, et par un homme afro-néo-écossais dans un autre.

Si, en général, une femme est plus susceptible de comprendre les intérêts et les valeurs des autres femmes, un homme d'une région rurale de la Nouvelle-Écosse pourrait en fait avoir plus d'intérêts en commun avec une femme du même milieu qu'une femme qui vit en appartement à Halifax. Les résidents des régions rurales s'opposeraient peut-être vivement à la fermeture de leur école, tandis que les Haligonien s'inquiéteraient du surpeuplement de la leur. En fait, ce sont là des craintes qu'ont exprimées durant nos consultations les Acadiens et les francophones de milieux ruraux et urbains au sujet des écoles de langue française.

Malgré sa fluidité, l'identité demeure importante, en particulier pour un groupe marginalisé depuis toujours. L'élection d'Afro-Néo-Écossais au Parlement et à l'Assemblée législative – dont trois sont devenus ministres – a marqué l'histoire de cette communauté et de la province dans son ensemble.

Cela dit, même avec une représentation descriptive, la représentation substantielle n'est pas garantie. Mais, comme le savent tous les électeurs, elle ne l'est jamais.

Un jeu de miroirs

Vient ensuite une question distincte, mais connexe : dans quelle mesure l'Assemblée législative elle-même représente-t-elle la population? Il ne suffit pas de comparer le nombre de députés par identité aux données de Statistique Canada. Bien que problématique, la sous-représentation d'un groupe ne rend pas nécessairement une chambre non représentative. Il se peut même qu'elle n'ait aucun effet sur la représentation substantielle. L'une des communautés afro-néo-écossaises consultées, par exemple, était satisfaite de sa relation avec son député blanc et du travail de représentation qu'il accomplit. Cela dit, l'idéal serait une représentation à la fois descriptive et substantielle. Il est impossible que chaque électeur de chaque circonscription bénéficie d'une représentation descriptive, mais l'Assemblée législative dans son ensemble devrait pouvoir la garantir au moins pour les principales caractéristiques personnelles.

⁴⁶ <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=eim/issue6&document=p9&lang=f>

Des années durant, l'ancienne ville d'Halifax comptait des quartiers municipaux jumelés et une circonscription fédérale jumelée pour que les catholiques et les protestants aient leur propre représentant. Avec le déclin du sectarisme chrétien à Halifax, cette pratique devenue inutile a cessé, dans l'indifférence générale.

Représentation à l'Assemblée législative : le contexte

À l'heure actuelle, la Chambre compte 51 députés. Chacun a un vote. Leur efficacité dépend de leur influence sur les 50 autres députés, laquelle tient à de nombreux facteurs.

Au cœur de toute démocratie, il existe un tiraillement : d'un côté, on s'attend à ce que les députés représentent tous leurs électeurs; d'un autre côté, les députés doivent délaisser certains intérêts personnels et politiques pour obtenir des résultats. Ils doivent parfois choisir entre défendre un projet local et appuyer le budget du gouvernement, ou encore suivre la ligne du parti dans l'intérêt de la province, mais susciter ainsi le mécontentement dans sa circonscription. La représentation à l'Assemblée législative est un bras de fer entre le gouvernement et la population, et le député se trouve coincé au milieu. L'efficacité passe par un équilibre dynamique; invariablement, l'un des acteurs se sentira exclu.

Les rôles des députés

Dans son affidavit à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse sur le renvoi concernant la délimitation des circonscriptions, Jennifer Smith explique que les députés ont de nombreux rôles, notamment :

- aider les électeurs au cas par cas (ce qu'on appelle parfois le « rôle d'ombudsman »);
- plaider en faveur de projets, d'emplois et de services locaux;
- contribuer à l'élaboration des politiques et à la collecte de renseignements sur le terrain;
- surveiller l'exécutif;
- faire partie d'un caucus.

Un député a résumé le tout en énumérant ses trois grands rôles :

- guider ses électeurs et défendre leurs intérêts;
- voter et participer à des débats à l'Assemblée législative;
- soutenir les projets qui profiteront à sa circonscription ou à la province.

Selon lui, le plus important est de servir ses électeurs, et les deux autres rôles nécessitent de connaître leurs besoins.

Même là, ce n'est pas si facile. Vu la concurrence et, par conséquent, la partisanerie qui règnent à l'Assemblée législative et dans le monde politique, le député doit se plier à la discipline de parti et adopter une perspective provinciale.

Partis politiques et discipline de parti

Lors de nos consultations, plusieurs personnes se sont plaintes de la discipline de parti, estimant qu'elle empêche les politiciens de les représenter. Certains participants voulaient avoir un député indépendant qui serait libre de parler en leur nom. D'autres étaient d'avis que les députés indépendants ont peu de pouvoir. Depuis la naissance de la démocratie parlementaire, on se demande si les députés devraient se soumettre à la volonté des électeurs ou se fier à leur propre jugement. La question touche tout particulièrement les ministres : sont-ils plus utiles à leur bureau ministériel à Halifax, ou dans leur bureau de circonscription?

L'expression « être en position de force » s'applique de façon littérale à l'Assemblée législative. L'efficacité du député dépend de sa place en Chambre : sur les banquettes du gouvernement ou sur celles de l'opposition. Si le but est d'obtenir un avantage pour la circonscription, un député du parti ministériel (en particulier un ministre) est bien mieux placé qu'un député d'arrière-ban de l'opposition. En revanche, si le but est de demander des comptes au gouvernement, un député de l'opposition a beaucoup plus de latitude qu'un député du parti ministériel, surtout un ministre qui doit respecter la solidarité ministérielle. S'il veut faire modifier une politique gouvernementale, un député du parti ministériel doit travailler en coulisse, en caucus, et peut-être en cabinet. Il ne peut se permettre de parler pour la galerie.

Bien des gens, y compris des politologues, soutiennent que la discipline de parti au Canada est trop stricte; or, en dépit de ses inconvénients, elle permet au public de tenir le parti ministériel responsable à l'élection suivante. Un relâchement s'avérerait peut-être bénéfique à tous, mais il est difficile de bien gouverner sans imposer une certaine discipline. On n'a qu'à regarder au sud de la frontière pour voir ce qui arrive quand la discipline de parti s'effrite.

La nature des circonscriptions rurales

La taille des circonscriptions, leur densité de population et la distance qui les sépare de la capitale, ainsi que les problèmes de représentation qui s'y rapportent, ont toujours été pris en compte dans la délimitation des circonscriptions au Canada et dans les autres pays démocratiques. Même les limites contestées à l'issue du redécoupage de 2012 en Nouvelle-Écosse reposent en fait sur deux moyennes : une pour les circonscriptions rurales, et l'autre pour les circonscriptions urbaines. Les premières se situent au-dessous de la moyenne, et les secondes, au-dessus. (Nous traiterons de ce point en détail plus loin.)

Selon plusieurs députés et anciens députés en région rurale, non seulement les circonscriptions rurales sont plus grandes que les circonscriptions urbaines, mais elles s'en distinguent aussi à d'autres égards. Les résidents des régions rurales comptent davantage sur le gouvernement provincial – donc sur le député – pour obtenir des services. Généralement plus âgés que leurs concitoyens des régions urbaines, ils ont souvent des réseaux moins développés et ont plus recours aux services directs en personne. Les députés de circonscriptions rurales qui sont aussi ministres, et tous les députés quand la Chambre siège, passent le plus clair de leur temps à Halifax et ne peuvent tout bonnement interrompre leurs fonctions officielles pour quelques heures afin d'assister à un événement dans leur circonscription ou de rencontrer un électeur. Bref, il est plus difficile d'assurer une représentation effective dans les circonscriptions rurales que dans les circonscriptions urbaines.

Conclusion

La représentation est un ensemble de facteurs dynamique et complexe dont on constate la présence, et surtout, l'absence. Elle transcende toute quantification et toute formule, mais est à la base même de la démocratie.

Représentation électorale : la souveraineté du peuple

Des pouvoirs publics représentatifs choisis au cours d'élections libres, équitables et périodiques constituent le symbole de toute démocratie contemporaine. L'objectif fondamental étant, pour reprendre les termes du paragraphe 3 de l'article 21 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics⁴⁷ ».

Le droit de vote

La démocratie est fondée sur la souveraineté du peuple; c'est donc le peuple qui élit ses dirigeants. Dans notre système, la province est divisée en circonscriptions, et les élections ont lieu au moins tous les cinq ans. Ce que nous appelons une « élection générale » se compose en fait de 51 élections partielles simultanées. Dans chaque circonscription, le candidat qui obtient le plus de votes remporte un siège à l'Assemblée législative. Presque toujours, le chef du parti ayant le plus de sièges devient premier ministre; il choisit alors ses ministres et forme ainsi le gouvernement.

Il y a de nombreux moyens de participer à la vie démocratique, mais le plus important est le droit de vote. L'article 3 de la *Charte* prévoit le suffrage universel, c'est-à-dire le droit de tous les citoyens du Canada de voter et de se présenter aux élections. Ces droits sont si fondamentaux qu'ils ne peuvent être supplantés par la « disposition de dérogation » de la *Charte*⁴⁸.

Le poids électoral

La démocratie repose aussi sur le concept de l'égalité juridique. L'élimination graduelle des obstacles discriminatoires au vote (religion, race, sexe, cens électoral) a fait naître un système fondé sur le lieu : les électeurs sont regroupés en fonction de leur lieu de résidence, et non de leur identité. Idéalement, chaque vote aurait le même poids. Mais ce n'est jamais le cas, et ce, pour des raisons très pragmatiques.

Nous examinerons d'autres systèmes électoraux plus loin. Pour l'instant, disons seulement que les circonscriptions déterminent où les votes sont comptés, permettant ainsi aux électeurs de savoir pour qui ils votent et, une fois l'élection terminée, qui les représente. Le mot « communes » – qui peut désigner tant un pâturage que la Chambre – a la même racine que le mot « communauté ». La Chambre regroupe les représentants des résidents de lieux donnés, parce qu'on croyait autrefois que le lieu était l'unité politique fondamentale qui reliait les intérêts des citoyens.

À plusieurs égards, ce principe est maintenant remis en question.

⁴⁷ HautCommissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, 1999, p. 23.

⁴⁸ Paragraphe 33(1) de la *Charte* : « Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 [...] »

Gens et lieux

La communication de masse, le transport à bon marché et, depuis peu, les technologies de l'information réduisent la force cohésive du lieu. Il fut un temps où la politique était un sujet de discussion entre voisins; or, de nos jours, nos interlocuteurs peuvent carrément se trouver dans un autre fuseau horaire. Nous sommes de plus en plus susceptibles d'avoir davantage d'intérêts en commun avec une communauté virtuelle qu'avec notre communauté locale. Nos réseaux professionnels sont généralement plus importants que notre voisinage. Les quartiers, les villages et même les comtés sont de moins en moins homogènes. On ne trouve plus beaucoup de localités où les gens travaillent au même endroit, fréquentent la même église, parlent la même langue, sont de la même race ou envoient leurs enfants à la même école. Il va sans dire que le concept de lieu est de plus en plus flou. Précisons cependant que l'ampleur du phénomène est parfois surestimée : les gens veulent encore des écoles pour leurs enfants, des services de police dans leur quartier, des repas entre amis. Le lieu revêt encore une certaine importance.

Nous sommes si habitués à un système électoral fondé sur le lieu que nous oublions parfois qu'il pourrait en être autrement. En effet, il existe de nombreux autres systèmes électoraux. Comme nous le verrons, ailleurs dans le monde, certains sièges sont attribués en fonction de la race, de l'origine ethnique ou d'autres facteurs jugés importants sous l'angle politique. Les circonscriptions peuvent être aussi vastes que le pays, ou en couvrir de grandes parties; dans d'autres cas, les citoyens sont représentés par plusieurs législateurs. Autrement dit, une assemblée législative peut être une « chambre des peuples », une chambre multipartite qui représente divers intérêts, ou une combinaison de personnes, de peuples et d'intérêts. Chaque système a ses forces et ses faiblesses. L'important n'est pas tant de savoir lequel est le meilleur que de déterminer le genre de société et de démocratie voulu. Nous examinerons les différents systèmes électoraux plus loin.

Parité et disparité

Si chaque vote avait le même poids, il faudrait que chaque circonscription compte le même nombre d'électeurs. Les circonscriptions seraient donc délimitées sans égard aux communautés, aux caractéristiques géographiques, aux types de peuplement, etc. Or, les gens ont encore un sentiment d'appartenance à l'endroit où ils vivent et tiennent à ce que ces facteurs soient pris en compte. Durant nos consultations, beaucoup de participants se sont plaints que les limites des circonscriptions divisaient leur comté. Comme nous voulons que les députés nous représentent, définir le « nous » ne saurait être un exercice purement arithmétique.

Cette volonté de déroger à la parité électorale remonte à la naissance même du Canada. Elle s'inscrivait en fait dans les négociations qui ont abouti à sa fondation. Le Sénat se voulait une institution puissante qui contrebalancerait le pouvoir des populations dominantes des plus grandes provinces à la Chambre des communes. Les sièges y étaient répartis en trois groupes de 24 : l'Ontario, le Québec et, ensemble, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Même la Chambre des communes, initialement fondée sur le principe de la représentation selon la population, a dû faire l'objet de concessions. En 1867, une province ne pouvait perdre de sièges à moins que son poids démographique ne diminue de 5 %. « Ainsi commença la tradition canadienne de minimiser l'incidence des baisses démographiques relatives sur la représentation des provinces⁴⁹. » Cette tradition se maintient, avec diverses variantes, dans l'intérêt de provinces telles que la nôtre⁵⁰.

Il a donc toujours été admis que les écarts entre les circonscriptions sont inévitables et nécessaires. En raison de leur plus grande superficie, les circonscriptions rurales comptent généralement moins d'électeurs que les circonscriptions urbaines (voir les tableaux 5, 6 et 7 ci-dessous).

Néanmoins, deux questions demeurent :

- Pourquoi déroger au principe d'égalité?
- Dans quelle mesure y déroge-t-on?

⁴⁹ Commission royale sur la réforme électorale et le financement de partis (la commission Lortie), vol. 1, p. 130, [en ligne], 1991.
[<http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-el/lortie1991-fra/lortie1991-fra.htm>]

⁵⁰ La « clause sénatoriale » et la « clause des droits acquis » garantissent qu'aucune province n'a moins de députés que de sénateurs ni moins de sièges qu'elle n'en avait en 1985.
[<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cir/red/form&document=index&lang=f>]

L'arrêt *Carter* et la norme de représentation effective

La Cour suprême du Canada s'est penchée sur ces questions dans *Carter*⁵¹, soulignant que le droit de vote prévu à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* englobait la « représentation effective ». L'affaire portait sur les limites établies par la commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Saskatchewan. L'appelant contestait les paramètres imposés à la commission par le législateur, lesquels avaient entraîné des écarts de plus de 15 % entre certaines circonscriptions et, plus généralement, une sous-représentation des circonscriptions urbaines⁵². La Cour d'appel de la Saskatchewan a conclu que les quotas contrevenaient à l'article 3 de la *Charte*. La Cour suprême du Canada a infirmé ce jugement, mais il s'agissait d'une décision partagée.

Bien que la Cour ait émis trois opinions différentes, les neuf juges ont tous convenu d'un principe fondamental :

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.

Les juges ont aussi convenu qu'il ne fallait accepter que les écarts qui « se justifient parce qu'ils permettent de mieux gouverner l'ensemble de la population ».

Tous les juges dans *Carter* ont soutenu qu'ils ne faisaient que confirmer une pratique canadienne de longue date : délimiter les circonscriptions à la lumière de ce qu'on pourrait appeler les « faits concrets » (situation géographique et communauté), et, tout particulièrement, permettre que les circonscriptions rurales comptent moins d'électeurs que les circonscriptions urbaines.

Il y a longtemps que l'on déroge à la parité électorale, et ce, pour le meilleur et pour le pire. D'un côté, cette pratique favorise le remaniement arbitraire des circonscriptions, soit réviser les limites des circonscriptions dans un esprit partisan pour influencer les résultats; de l'autre, elle découle du désir louable d'assurer une représentation adéquate aux circonscriptions peu densément peuplées et aux minorités.

L'arrêt *Carter* confirme qu'une multitude de facteurs peuvent justifier les écarts. La Cour n'a pas précisé les facteurs ni quantifié les écarts, ce qui, selon le point de vue, est un avantage ou un désavantage. Cette décision laisse énormément de latitude aux commissions de délimitation et permet à un nombre potentiellement infini de facteurs subjectifs de briser l'égalité du vote, qui se calcule objectivement. Lorsque les circonstances changent, de nouveaux problèmes peuvent influencer sur les limites des circonscriptions.

Aucune formule ne permet de calculer la représentation effective des électeurs ou, compte tenu de toutes les variables prévisibles et imprévisibles de l'échiquier politique, de la garantir. À l'instar de la démocratie elle-même, la représentation effective est un idéal, et non une science exacte. Cela dit, l'arrêt *Carter* prévoit un point de départ et une liste non exhaustive d'exceptions. Le premier et plus important facteur à considérer dans la représentation effective est la parité électorale. Le vote d'une personne est tout aussi important que celui d'une autre personne. Toutefois, selon le principe de la représentation effective, on peut prendre en compte d'autres facteurs et faire des modifications si la parité absolue est impossible ou risque d'entraîner des résultats inéquitables.

⁵¹ *Saskatchewan c. Carter*, [1991] 2 R.C.S. 158.

⁵² En l'espèce, il ne faut pas accorder trop d'importance au degré d'écart. Les juges dissidents, qui s'opposaient aux limites, ont admis que « [d]ans d'autres provinces, on peut faire une pondération différente. Selon les caractéristiques propres à chaque province, des facteurs non démographiques peuvent exiger un écart plus ou moins important. Par exemple, un écart de 25 pour 100 a été jugé nécessaire et acceptable en Colombie-Britannique alors que la loi manitobaine a limité l'écart à 10 pour 100. » (p. 173)

Il est courant, par exemple, que l'on tienne compte de caractéristiques géographiques et de limites territoriales, comme les limites des comtés, pour établir les limites des circonscriptions. Si l'on divisait une communauté à la seule fin d'assurer un même nombre d'électeurs dans deux circonscriptions adjacentes, sa représentation effective – ou du moins, celle de la partie transférée – serait compromise. Les membres des communautés préfèrent voter ensemble; aussi un écart raisonnable entre deux circonscriptions pourrait-il s'avérer plus efficace que la parité absolue au regard de la représentation effective. Il est possible, voire souhaitable de prendre des mesures particulières pour assurer la représentation effective de communautés unies par un emplacement, une origine ethnique, une race ou une langue qui seraient autrement invisibles dans une plus grande collectivité.

L'importance relative des caractéristiques des communautés change selon les circonstances. L'arrêt **Carter** ne constitutionnalise pas une caractéristique, un intérêt ou une identité en particulier; il permet simplement de déroger, de façon non spécifiée, à la parité électorale pour régler des problèmes de représentation précis au besoin.

L'arrêt **Carter** illustre un principe canadien important : depuis sa fondation, le pays tente d'assurer la représentation d'au moins certaines minorités. Pendant 20 ans, la Nouvelle-Écosse avait à cette fin quatre circonscriptions exceptionnelles ou protégées⁵³. N'oublions pas, toutefois, qu'il existe d'autres moyens d'assurer la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais, dont certains ont déjà été adoptés ici. Nous y reviendrons plus loin.

La délimitation des circonscriptions en Nouvelle-Écosse

C'est le législateur qui établit les limites des circonscriptions. Dans le passé, la délimitation des circonscriptions était un exercice purement politique, mené sans avis indépendant ni supervision des tribunaux. Selon la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse de 1992, [Traduction] « cette façon de faire [...] menait souvent à des accusations de remaniement arbitraire des circonscriptions – le redécoupage des circonscriptions à des fins explicitement partisans⁵⁴ ». À la création de cette commission, l'écart entre les circonscriptions était de 33,3 % en plus ou en moins (\pm). Autrement dit, le nombre d'électeurs dans la plus petite circonscription pouvait être 33,3 % inférieur à la moyenne, et dans la plus grande, 33,3 % supérieur à la moyenne. Comme l'expliquait la Commission :

[Traduction]

Un facteur \pm entraîne des inégalités beaucoup plus graves que ce que l'on pourrait croire au premier abord. Par exemple, si la circonscription moyenne compte 12 000 électeurs et qu'un écart de 33,3 % est prévu, la plus grande circonscription pourrait regrouper 16 000 électeurs, et la plus petite, 8 000 électeurs. Ce qui donnerait alors un écart réel de 100 % [...]

C'est encore le législateur qui établit les limites des circonscriptions néo-écossaises, mais depuis 1992, il obtient l'avis d'une commission indépendante conformément à l'article 5 de la loi sur l'Assemblée législative (**House of Assembly Act**)⁵⁵ :

[Traduction]

(1) Au présent article, « Commission » désigne la commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales nommée en vertu du présent article.

⁵³ Nous avons constaté que les termes « protégées » et « exceptionnelles » étaient utilisés de façon interchangeable. Dans la mesure du possible, nous avons employé « protégées » pour la période de 1992 à 2001 et « exceptionnelles » pour 2002 et après afin de respecter la terminologie des commissions. Les limites des quatre circonscriptions destinées à favoriser la représentation des minorités sont demeurées inchangées pendant leurs 20 années d'existence.

⁵⁴ *Effective Political Representation in Nova Scotia: The 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*, mars 1992, p. 4. L'une des modifications, qui aurait apparemment visé un député populaire prénommé William, était appelée le « Bye-Bye Bill ». (Délibérations de la Chambre d'assemblée 90/92-124, p. 81, [en ligne]. [http://0nsleg.edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/HansardDeposit/55-02/19920428.pdf])

⁵⁵ *Chapter 1 (1992 Supplement) of the Revised Statutes, 1989*

(2) Les circonscriptions décrites à l'article 4 demeurent en vigueur jusqu'à ce que les nouvelles circonscriptions aient été approuvées conformément au présent article.

(3) Au plus tard le trente-et-unième jour de décembre 2012 et, par la suite, dix ans après la dernière modification apportée aux circonscriptions en vertu du présent article, ainsi qu'au moins une fois tous les dix ans à compter du trente-et-unième jour de décembre 2012, une commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales sera établie et mandatée par un comité spécial de la Chambre chargé d'en nommer les membres.

(4) La Commission soumettra à l'approbation de la Chambre un rapport recommandant les limites et les noms des circonscriptions composant la Chambre.

(5) Le mandat de la Commission prévoira ce qui suit :

a) la Commission sera essentiellement représentative de la population de la province;

aa) la Commission préparera un projet de révision des limites des circonscriptions avant ses premières audiences publiques;

b) la Commission tiendra des audiences publiques, après quoi elle produira un rapport préliminaire;

c) une fois le rapport préliminaire produit, la Commission tiendra d'autres audiences publiques avant de produire son rapport final.

(6) La Commission présentera son rapport final devant la Chambre, si elle siège à ce moment, et le premier ministre, ou son mandataire, le déposera à la Chambre le jour de séance suivant.

(7) Si la Chambre ne siège pas au moment où la Commission produit son rapport final, la Commission remettra le rapport au greffier de la Chambre, et le premier ministre, ou son mandataire, le déposera à la Chambre au plus tard dix jours après la séance suivante.

(8) Dans les dix jours de séance suivant le dépôt du rapport final de la Commission à la Chambre en vertu du paragraphe (6) ou (7), le gouvernement présentera un projet de loi sur la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le rapport.

Ainsi, un comité spécial de l'Assemblée législative nomme les membres d'une commission consultative indépendante et établit son mandat, et le gouvernement est tenu de présenter un projet de loi énonçant les limites recommandées par cette commission. Le principe de la souveraineté parlementaire est respecté, puisque l'Assemblée législative peut modifier les limites aux lectures subséquentes. Cependant, le tout doit s'effectuer dans le respect du processus prévu et de la Charte, avec transparence et sous contrôle judiciaire.

Circonscriptions exceptionnelles

De 1992 à 2011, la Nouvelle-Écosse avait quatre circonscriptions protégées ou exceptionnelles pour favoriser la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. Leur but était plus précisément de transformer les petites minorités provinciales en majorités locales, ou du moins en minorités importantes, en délimitant certaines circonscriptions en fonction d'une population minoritaire agglomérée, quitte à ce qu'elles regroupent beaucoup moins d'électeurs que les circonscriptions ordinaires.

Les circonscriptions exceptionnelles ne garantissaient pas l'élection de candidats acadiens ou afro-néo-écossais. Elles visaient plutôt à augmenter leurs chances d'être élus et à accroître l'influence des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais sur la sélection des candidats et les programmes électoraux des partis politiques. D'ailleurs, les électeurs de la « circonscription afro-néo-écossaise », après avoir élu deux Afro-Néo-Écossais, n'en ont pas élu d'autres après 1999, même si les limites de cette circonscription n'ont changé qu'en 2012.

Bref historique de la délimitation des circonscriptions

COMMISSION DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DE 1992

Le comité spécial de la Chambre sur la commission de 1992 s'est manifestement inspiré de l'arrêt **Carter**, rendu le 6 juin 1991, pour établir plus tard cette année-là le mandat de cette commission, dont voici un extrait :

[Traduction]

En considération du droit constitutionnel à la « représentation effective », le Comité recommande le mandat suivant [...] :

1. *Pour assurer une « représentation effective », la Commission doit tenir compte des principaux facteurs suivants :*
 - i. *la relative parité du pouvoir électoral, facteur d'importance capitale, par l'établissement de circonscriptions comptant le même nombre d'électeurs, dans la mesure du possible;*
 - ii. *la situation géographique;*
 - iii. *l'histoire de la communauté;*
 - iv. *les intérêts de la communauté;*
 - v. *la représentation des minorités, en particulier des Acadiens, des Noirs et des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse;*
 - vi. *les prévisions de croissance démographique.*

La Commission appliquera le principe voulant qu'on ne doive accepter que les écarts qui se justifient parce qu'ils permettent de mieux gouverner l'ensemble de la population, en donnant aux questions régionales et aux facteurs géographiques le poids qu'ils méritent⁵⁶.

La Commission a été chargée de prévoir 52 sièges plus un député supplémentaire qui représenterait le peuple mi'kmaq, si ce dernier le souhaitait, ainsi que de [Traduction] « demander les conseils, le soutien et la coopération des [...] communautés noires, autochtones et acadiennes ».

Vu la concentration de la communauté acadienne, mais aussi sa dispersion, la Commission a décidé de conserver les circonscriptions d'Argyle, de Clare et de Richmond. Elle a aussi jugé pouvoir établir dans la région de Preston une circonscription où les Noirs représenteraient de 20 à 30 % des électeurs. Victoria est devenue la cinquième circonscription protégée en raison de sa superficie et de sa faible densité de population.

La Commission a conclu :

[Traduction]

... qu'une délimitation équitable et impartiale des circonscriptions, en fonction des régions où se concentrent les populations minoritaires, était le meilleur moyen d'encourager la représentation effective de ces groupes à la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Écosse. C'est pourquoi il n'y a pas de sièges réservés à des députés acadiens ni de siège réservé à un député noir. Nous recommandons plutôt des limites qui favorisent l'élection de représentants de groupes minoritaires à la Chambre, sans toutefois la garantir. L'indice de droit à la représentation ou le nombre d'électeurs de ces circonscriptions protégées seraient inférieurs à ceux d'une circonscription de taille moyenne idéale⁵⁷. [Soulignement ajouté]

Des 47 autres circonscriptions, 45 respectaient un écart de 15 % de la moyenne provinciale rajustée, soit 18 100 électeurs. La Commission n'a pas considéré l'écart de 15 % comme un facteur rigide⁵⁸, mais a simplement admis que, dans la mesure du possible, les circonscriptions rurales se situeraient au-dessous de la moyenne, et les circonscriptions urbaines, au-dessus.

⁵⁶ *Effective Political Representation in Nova Scotia: The 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*, mars 1992, p. 12.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁸ Selon les calculs de la Commission, sans les circonscriptions protégées, la moyenne aurait été de 17 300 résidents. Avec ces circonscriptions, la moyenne passait à 18 100 résidents.

Les populations des circonscriptions protégées étaient nettement inférieures à la moyenne. Les circonscriptions d'Argyle, de Clare, de Preston et de Victoria se situaient toutes sous la barre des 60 % de la moyenne, tandis que le nombre d'électeurs dans Richmond représentait 65 % de la moyenne⁵⁹.

COMMISSION DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DE 2002

La Commission de 2002 avait pour mandat d'établir une assemblée législative de 52 députés, sans compter tout autre député supplémentaire autorisé par l'article 6 de la loi sur l'Assemblée législative (*House of Assembly Act*) (représentant mi'kmaq).

Contrairement à la commission précédente, celle de 2002 devait :

[Traduction]

«... appliquer le principe général voulant que le nombre d'électeurs d'une circonscription soit d'au plus 25 % supérieur ou inférieur au nombre moyen d'électeurs par circonscription, sauf dans des circonstances extraordinaires. Par « circonstances extraordinaires », on entend la volonté de favoriser la représentation des communautés minoritaires acadiennes et noires de la Nouvelle-Écosse⁶⁰.

C'était là un changement important. La Commission de 1992 ne devait pas [Traduction] « utiliser de facteur démographique prédéterminé ou de division prédéterminée entre les circonscriptions urbaines et rurales⁶¹ ». Celle de 2002 devait s'en tenir à un écart de 25 %, sauf pour favoriser la représentation des communautés acadiennes et noires à son entière discrétion.

La Commission savait que les cinq principaux facteurs établis dans son mandat l'obligeaient à [Traduction] « faire preuve de jugement pour recommander un modèle de représentation effective de la population néo-écossaise⁶². » Elle a décidé que les circonscriptions rurales pourraient compter moins d'électeurs que les circonscriptions urbaines,

mais que, comme l'indiquait son mandat, l'écart ne devrait pas dépasser 25 %. La seule exception était la représentation des communautés minoritaires.

Cette commission a aussi étudié les circonscriptions protégées créées en 1992.

[Traduction]

*«... selon les données de Statistique Canada, environ 35 040 Néo-Écossais ont le français comme langue maternelle, 19 955 parlent français à la maison, et 18 155 appartiennent à la minorité visible noire. Ces groupes représentent respectivement 3,8 %, 2,2 % et 2,0 % de la population néo-écossaise. On peut donc supposer que les deux minorités sont importantes sur le plan quantitatif et **dépassent le nombre d'électeurs d'une circonscription moyenne**⁶³. [Soulignement ajouté]*

La proportion de la population ayant le français comme langue maternelle dépasse 20 % dans trois comtés : Digby (33 %), Richmond (29 %) et Yarmouth (23 %). Dans la circonscription de Clare [...], 70 % de la population a le français comme langue maternelle, tandis que dans celle d'Argyle [...], la proportion est de 54 %.

La population noire de la Nouvelle-Écosse est répartie plus uniformément dans la province que sa population acadienne. Seuls trois comtés ont indiqué que plus de 3 % de leurs résidents étaient noirs. Toutefois, dans l'absolu, 66 % de tous les Afro-Néo-Écossais (12 005 sur 18 155) résident dans le comté d'Halifax. Parmi eux, environ 2 500 vivent dans la circonscription de Preston, et le même nombre, dans la circonscription d'Halifax Needham à l'extrémité nord de l'ancienne ville d'Halifax. Néanmoins, compte tenu de la taille absolue de ces deux circonscriptions (7 335 électeurs dans Preston et 15 847 dans Halifax Needham), la proportion d'électeurs noirs est nettement supérieure dans Preston⁶⁴.

⁵⁹ *Effective Political Representation in Nova Scotia: The 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*, tableau 4.

Les deux plus grandes circonscriptions, Halifax Atlantic et Dartmouth South, comptaient chacune 20 700 résidents.

⁶⁰ *Just Boundaries: Recommendations for Effective Representation for the People of Nova Scotia* (rapport de la Commission de 2002), p. 5 (mandat).

⁶¹ *Effective Political Representation in Nova Scotia: The 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*, p. 12-13 (mandat).

⁶² *Just Boundaries: Recommendations for Effective Representation for the People of Nova Scotia*, p. 13.

⁶³ *Ibid.*, p. 36.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 36.

La Commission a recommandé que les quatre circonscriptions destinées à favoriser la représentation des minorités (Clare, Argyle, Richmond et Preston) gardent leurs limites de 1992⁶⁵.

On peut observer les résultats de cette décision dans certaines circonscriptions :

- Argyle : Nombre d'électeurs = 6 718; ratio entre ce nombre et la moyenne = 0,50
- Preston : Nombre d'électeurs = 7 335; ratio entre ce nombre et la moyenne = 0,55
- Glace Bay : Nombre d'électeurs = 13 378; ratio entre ce nombre et la moyenne = 1,00
- Bedford : Nombre d'électeurs = 15 944; ratio entre ce nombre et la moyenne = 1,20

Le poids d'un vote dans la plus petite circonscription était donc 2,3 fois supérieur à celui d'un vote dans la plus grande. La Commission estimait peut-être que l'écart devenait intenable, car elle a aussi recommandé que soit revue, [Traduction] « au prochain redécoupage, [...] la façon de favoriser la représentation des minorités⁶⁶ ».

COMMISSION DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DE 2012

La troisième commission se distingue pour deux raisons étroitement liées : elle avait moins de pouvoir discrétionnaire que celle de 2002, et le comité spécial chargé d'établir son mandat s'est acrimonieusement divisé pour des considérations partisans. En effet, les députés du parti ministériel ont utilisé leur majorité au comité pour retirer à la Commission le pouvoir discrétionnaire dont avaient profité les deux commissions précédentes, soit celui de déroger à la norme de 25 %⁶⁷, éliminant ainsi les circonscriptions exceptionnelles⁶⁸. Les quatre députés de l'opposition étaient dissidents.

La Commission a d'abord décidé que le mot « guider⁶⁹ » figurant dans le mandat ne se voulait pas contraignant. Elle a donc recommandé, dans son rapport d'étape, de conserver les circonscriptions exceptionnelles même si elles dépassaient de loin l'écart de 25 % précisé dans le mandat. Le procureur général, à qui la loi conférait la responsabilité de recevoir le rapport de la Commission, a écrit à cette dernière le 14 juin 2012. Dans sa lettre, il affirmait :

[Traduction]

Je ne peux [...] accepter le rapport d'étape en l'état, parce qu'il ne respecte pas les exigences définies dans le mandat indiqué dans le rapport final du comité spécial. Le conseiller législatif de la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Écosse m'a indiqué que le mandat avait force obligatoire pour la Commission et que le rapport d'étape était par conséquent nul et non avenue⁷⁰.

Le 20 juillet 2012, la Commission a produit une version révisée du rapport d'étape, dans laquelle toutes les circonscriptions respectaient l'écart maximal de 25 %.

Dans son rapport final, elle a toutefois exprimé ses doutes quant aux résultats et a proposé « un processus en vue de consulter les principaux groupes minoritaires, en particulier la communauté acadienne et la communauté afro-néo-écossaise, afin de déterminer s'il y a d'autres moyens d'obtenir une représentation juste et effective des minorités à la Chambre d'assemblée⁷¹. » Le seul Acadien à la Commission a présenté une opinion dissidente, soutenant que la Commission aurait dû s'affranchir du mandat.

L'élimination des circonscriptions exceptionnelles a suscité une vive controverse.

⁶⁵ [Traduction] « La circonscription de Victoria était la cinquième circonscription protégée en 1992, mais ce statut découlait de sa situation géographique, qui n'est pas une "circonstance extraordinaire" au sens défini dans le mandat de la Commission. » *Ibid.*, p. 37.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 37.

⁶⁷ *Rapport du Comité spécial sur l'établissement d'une Commission de délimitation des circonscriptions électorales – 30 décembre 2011*, [en ligne]. [http://nslegislature.ca/pdfs/committees/el/FinalReportFR.pdf]

⁶⁸ [Traduction] « Le mandat du comité spécial sur la Commission de 2012 excluait la possibilité de conserver les circonscriptions protégées. Aucune circonscription ne pouvait dépasser l'écart maximal prescrit. Dès le départ, il était évident que les circonscriptions de Clare, d'Argyle et de Richmond ne respectaient pas cette exigence. » *Renvoi concernant le rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales*, 2017 NSCA 10 (renvoi à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse).

⁶⁹ Rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012, p. 7.

⁷⁰ Paragraphe 52 de l'opinion de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse.

⁷¹ Rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012, p. 55.

Renvoi à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse

La Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (FANE) s'est opposée à la carte électorale pour des motifs constitutionnels, et en octobre 2014, le nouveau gouvernement a renvoyé la question à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse⁷².

Dans son opinion émise en janvier 2017, la Cour s'est rangée à l'avis des commissaires, qui affirmaient que la lettre du procureur général les avait [Traduction] « privés de tout pouvoir discrétionnaire⁷³ ». Elle a conclu ce qui suit :

[Traduction]

En intervenant [...], le procureur général a empêché la Commission d'atteindre l'équilibre exigé [par la Charte] et d'exprimer son point de vue authentique sur la représentation effective [...]. Cette intervention allait donc à l'encontre des principes de l'article 3 de la Charte⁷⁴.

Cependant, la Cour n'a pas voulu aller plus loin. Sa décision n'a pas tenu compte des motifs constitutionnels invoqués par la FANE quant à la protection des minorités et des droits linguistiques. Qui plus est, la Cour a mentionné ce qui suit au sujet des circonscriptions exceptionnelles :

[Traduction]

Nous n'avancons pas que l'article 3 de la Charte exige l'établissement de circonscriptions protégées à Clare, à Argyle et à Richmond. Néanmoins, selon l'article 3, l'organe autorisé par la loi à délimiter les circonscriptions doit pouvoir prendre en considération les critères constitutionnels énoncés dans les motifs des juges majoritaires dans Carter, et exprimer son point de vue sur la question.

Autrement dit, la Cour s'est opposée au processus, mais est restée muette sur les circonscriptions.

La Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais

Le 28 avril 2017, le gouvernement a nommé notre Commission et l'a chargée de mener des consultations et d'examiner des moyens d'assurer la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. Il a aussi promis de former une nouvelle commission de délimitation des circonscriptions électorales en janvier 2018.

⁷² Le gouvernement a renvoyé deux questions à la Cour : [Traduction]

1. L'article 1 du chapitre 61 des Lois de la Nouvelle-Écosse de 2012 (les limites) [...], en vertu duquel les recommandations formulées par la Commission de délimitation des circonscriptions électorales dans son rapport final [...] à la Chambre d'assemblée ont été adoptées, contrevient-il à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en permettant l'élimination des circonscriptions de Clare, d'Argyle et de Richmond?

2. Le cas échéant, la disposition contestée est-elle sauvegardée par l'application de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*? Décret 2014-414, 1^{er} octobre 2014.

⁷³ Évidemment, ce n'est pas tout à fait vrai. La Commission disposait encore de la marge de 25 %, ce qui représente un écart potentiel de 50 % entre la circonscription la plus peuplée et la circonscription la moins peuplée. La Cour et la Commission voulaient en fait dire que celle-ci n'avait pas un aussi grand pouvoir discrétionnaire que les deux commissions précédentes.

⁷⁴ Renvoi concernant le rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales, 2017 NSCA 10, p. 57, paragr. 136.

Circonscriptions protégées ou exceptionnelles

Comme nous l'avons expliqué, les circonscriptions exceptionnelles d'Argyle, de Clare, de Richmond et de Preston ont augmenté les chances de faire élire des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais, mais n'ont jamais visé à le garantir. Dans le même ordre d'idées, les députés acadiens et afro-néo-écossais ne sont pas obligés de représenter une circonscription exceptionnelle. Les Acadiens, qui représentent une plus grande proportion de l'électorat dans leurs circonscriptions exceptionnelles que les Afro-Néo-Écossais dans la leur, n'ont élu que des députés acadiens (à l'exception d'un seul), mais trois des cinq députés afro-néo-écossais ont été élus dans des circonscriptions ordinaires où la population afro-néo-écossaise était bien plus petite que dans Preston. Depuis 1992, cinq Afro-Néo-Écossais ont été élus à l'Assemblée législative, et trois ont été ministres : l'honorable Wayne Adams, l'honorable Percy Paris et l'honorable Tony Ince. Rempoter une élection est un exploit en soi, mais c'est encore plus remarquable dans leur cas, compte tenu de la marginalisation historique des Afro-Néo-Écossais. Que ces personnes aient été élues pour représenter spécifiquement les points de vue et aspirations des Afro-Néo-Écossais ou non, elles ont eu et ont encore la chance d'influencer le cours des choses et de prendre des décisions stratégiques sur des questions d'importance pour cette communauté.

Rappelons qu'aucun Afro-Néo-Écossais n'a occupé le siège de Preston depuis 1999. Ainsi, la proportion d'élus afro-néo-écossais est à peu près la même que celle des Afro-Néo-Écossais au sein de la population générale – et la circonscription exceptionnelle de Preston a peut-être lancé le bal –, mais il ne s'agit pas d'une assise politique solide pour la communauté.

De surcroît, bien que les participants aux consultations qui ne venaient pas des circonscriptions exceptionnelles aient souligné leur importance pour les Afro-Néo-Écossais et les Acadiens, tous convenaient qu'il serait peu judicieux de miser uniquement sur ces circonscriptions pour assurer une représentation effective.

Même si les circonscriptions exceptionnelles étaient rétablies, ce serait une erreur que de trop s'y fier :

- Une proportion croissante d'Acadiens et la plupart des Afro-Néo-Écossais ne vivent pas dans les régions couvertes par les anciennes circonscriptions exceptionnelles.
- Ces circonscriptions ne garantissent pas l'élection d'un député acadien ou afro-néo-écossais.
- En principe, un député acadien ou afro-néo-écossais ne représente pas les Acadiens ou les Afro-Néo-Écossais de toute la province, mais il n'en demeure pas moins que cette charge lui incombe d'un point de vue symbolique et, bien souvent, pratique.
- Ce député pourrait siéger dans l'opposition.

Si l'idée n'est pas de rejeter carrément les circonscriptions exceptionnelles, ces arguments montrent que l'on doit également prévoir d'autres mesures pour améliorer la souplesse du processus politique, avec ou sans circonscriptions exceptionnelles.

Au-delà des circonscriptions : d'autres moyens d'assurer la représentation effective

[Traduction]

On peut prendre une panoplie de mesures pour assurer la participation effective des minorités, la « conduite des affaires publiques » étant « un concept général qui se rapporte à l'exercice des pouvoirs législatifs, exécutifs et administratifs [...] et couvre toutes les facettes de l'administration publique ainsi que l'élaboration et l'application de politiques [...] »⁷⁵.

Il ne faut pas croire que remporter une élection constitue le seul et unique moyen d'assurer la représentation effective. D'une part, cette stratégie est trop incertaine et hasardeuse. D'autre part, elle témoigne d'une vision trop étroite de la politique. Au-delà du droit de vote, qui dit participation politique dit aussi liberté de s'exprimer; de se réunir; de s'associer; de prendre part aux affaires publiques; de s'engager bénévolement pour des causes et des campagnes politiques; de verser des contributions à un parti ou à un candidat; d'exercer des pressions; de se plaindre directement ou dans les médias; de se porter candidat à une élection; et d'occuper des fonctions politiques.

Le Canada et la Nouvelle-Écosse ne sont pas les seuls à se pencher sur la représentation des minorités. Le Haut-Commissaire de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) pour les minorités nationales a commandé une étude intitulée *Lund Recommendations on the Effective Participation Of National Minorities In Public Life* (*Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique*)⁷⁶. Sans être prescriptives, ces recommandations présentent plusieurs domaines

où intervenir pour améliorer la représentation et la participation des minorités aux affaires publiques. Elles se divisent en deux catégories : gouvernance partagée (ex. : sièges réservés) et autonomie gouvernementale, notamment dans des domaines d'intérêt clés pour la communauté (ex. : conseil scolaire distinct). Les moyens d'améliorer la participation aux structures de gouvernance publique, plus particulièrement, sont soit directs, soit indirects. Par exemple, en nommant un juge appartenant à la communauté, on assure sa participation directe au processus décisionnel, tandis qu'un organisme consultatif est un mécanisme indirect puisqu'il ne peut prendre ou appliquer de décisions. Ces stratégies sont toutes importantes et peuvent influencer grandement sur les résultats pour la minorité. Leur effet et leur applicabilité dépendront des circonstances. L'éventail de mécanismes possibles a comme seule limite la créativité de l'État et des communautés⁷⁷.

⁷⁵ Alexandra Xanthaki et Dominic O'Sullivan, « Indigenous Participation in Elective Bodies: The Maori in New Zealand », *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 16, 2009, p. 181, à la p. 184.

⁷⁶ *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, [en ligne], 1999. [<http://www.osce.org/hcnm/32240?download=true>]

⁷⁷ Les recommandations sont décrites en détail dans le rapport Cardinal, Léger et Normand à l'annexe 3.

Gouvernance

Dans des sphères telles que la culture, les médias, l'éducation et la santé, certains pays ont délégué la gouvernance d'institutions d'importance capitale pour les minorités qui tentent de demeurer des entités distinctes et essentielles.

Le Conseil scolaire acadien provincial (CSAP) en est un bon exemple en Nouvelle-Écosse. Mis sur pied en 1996, il vise l'autonomie acadienne dans le secteur clé de l'éducation au primaire et au secondaire. Ce conseil scolaire distinct élu par des Acadiens, conformément aux droits que leur confère la *Charte* en raison de leur appartenance à une communauté de langue officielle en situation minoritaire, gère un système scolaire composé de 22 écoles et de 5 000 élèves de la maternelle à la 12^e année dans toute la province.

On peut aussi prendre des mesures pour améliorer la représentation dans des structures de gouvernance dominées par la majorité. Chaque conseil scolaire régional en Nouvelle-Écosse, par exemple, réserve un siège à un représentant afro-néo-écossais⁷⁸.

Il se peut aussi que des institutions largement contrôlées par la minorité servent une plus vaste population. Pensons notamment au Nouveau-Brunswick, qui a accordé aux francophones un certain degré d'autonomie dans le domaine de la santé en créant une régie de la santé francophone, le Réseau de santé Vitalité⁷⁹, chargée d'offrir des services de santé en français et en anglais dans le nord et le sud-est de la province. L'Université Sainte-Anne entrerait également dans cette catégorie : depuis sa fondation, elle a fourni un apport inestimable à la communauté acadienne, mais continue aussi de jouer un rôle très important pour la Nouvelle-Écosse. Comme nous l'avons appris à l'aide du modèle de l'autonomie culturelle, ce contrôle institutionnel est essentiel à la vitalité d'un groupe minoritaire, mais peut aussi profiter à la population générale.

Administration municipale

Selon les *Recommandations de Lund*, la taille des municipalités et leur proximité avec les résidents font d'elles un moyen prometteur de promouvoir la représentation effective des minorités. Beaucoup de municipalités comptent une importante population acadienne ou afro-néo-écossaise.

Comme les arrondissements municipaux sont plus petits que les circonscriptions provinciales, il est plus probable que leurs limites permettent aux Acadiens et aux Afro-Néo-Écossais d'élire des représentants issus de leur communauté. Durant notre visite à Sunnyville, nous avons appris que la Municipalité de Guysborough avait créé l'équivalent d'une circonscription exceptionnelle parmi ses arrondissements pour assurer la représentation des localités majoritairement afro-néo-écossaises de Lincolnville, de Sunnyville et d'Upper Big Tracadie. De même, la Municipalité d'Argyle dessine sa carte électorale en fonction de caractéristiques historiques et linguistiques. Lors de son dernier redécoupage, certains avaient plaidé pour une réduction du nombre d'arrondissements; mais force était d'admettre que les arrondissements ainsi créés regrouperaient à la fois des villages anglophones traditionnels et des villages à majorité francophone. Il a donc été jugé préférable de conserver les neuf arrondissements originaux.

Les municipalités d'Argyle, de Clare et de Richmond comptent d'importantes concentrations d'Acadiens. Leurs proportions de francophones respectives étaient de 47,4 %, 65,5 % et 24,3 % en 2012, et ont baissé à 45,4 %, 63,5 % et 23,0 % en 2016. Ces municipalités offrent toutes des services en français dans différentes mesures. Clare, la seule dont la population est majoritairement francophone, est celle qui en offre le plus. Bien qu'aucune loi ne l'exige, elle offre tous ses services en français et en anglais, et les réunions du conseil s'y déroulent en français avec interprétation simultanée en anglais.

⁷⁸ Loi sur l'éducation (*Education Act*) de la Nouvelle-Écosse, article 42A.

⁷⁹ <http://www.vitalitenb.ca>

À Chéticamp, nous avons appris que la Municipalité du comté d'Inverness avait récemment créé un comité communautaire en vertu de l'article 27 de la loi sur l'administration municipale (*Municipal Government Act*)⁸⁰. Selon cet article, une municipalité [Traduction] « peut établir, par voie de politique, un comité communautaire pour un secteur ». La politique en question [Traduction] « délimite le secteur où le comité a compétence » et établit son mandat. Le Comité communautaire de Chéticamp-LeMoine, qui rend des comptes au conseil municipal dans un rapport annuel, est composé de 12 représentants de secteur choisis à son assemblée générale annuelle. Les deux conseillers dont les arrondissements couvrent les villages de Chéticamp et de Saint-Joseph-du-Moine en sont membres nommés d'office. Dans leur présentation à notre commission, ses représentants ont dit espérer que ce nouveau modèle de représentation améliorerait substantiellement la capacité de la Municipalité de répondre aux besoins de la communauté. Le comité a recommandé que la loi sur l'administration municipale (*Municipal Government Act*) soit modifiée pour obliger les municipalités à établir ce genre de comité dans certaines situations.

Administrations et institutions

Selon les *Recommandations de Lund*, il serait possible d'assurer la participation directe d'une minorité au processus décisionnel en réservant à ses membres des postes clés et des postes de gestion stratégique dans la fonction publique ou au sein de conseils ou d'organismes. Bien que moins efficaces, les formes indirectes de participation au moyen de structures consultatives établies et permanentes peuvent aussi favoriser une représentation effective. En fait, cette obligation de consulter les minorités de langues officielles canadiennes sur les questions qui peuvent les toucher a été confirmée par les tribunaux, notamment dans les affaires **Arsenault-Cameron** (2000) et **Montfort** (2001). À tout le moins, cette pratique met en évidence la légitimité des besoins de la communauté.

Tribunaux

Les tribunaux forment l'une des principales institutions d'une démocratie. Lors de nos consultations, les participants ont signalé le manque de diversité à la magistrature. Or, les tribunaux néo-écossais sont sans doute plus diversifiés qu'on le pense. Nous tenons à le souligner non pas parce que la situation est idéale, mais plutôt à titre d'information. En effet, cette diversité n'est pas apparue par accident. Bien entendu, elle est avant tout le fruit des efforts individuels de jeunes avocats qui sont ensuite devenus d'éminents juristes, mais découle aussi d'un soutien institutionnel et de politiques mûrement réfléchies qui ont amélioré l'accès à la profession et ont créé des chances de réussite.

⁸⁰ Loi sur l'administration municipale (*Municipal Government Act*) de la Nouvelle-Écosse, chap. 18, [en ligne], 1998.
[<http://nslegislature.ca/legc/statutes/municipal%20government.pdf#page=22>] (2017)

Soutien institutionnel

L'initiative Indigenous Blacks & Mi'kmaq (IB&M) de la Faculté de droit Schulich a été mise sur pied en 1989 dans le cadre d'un grand projet de lutte contre le racisme systémique dans l'appareil judiciaire. Grâce à cette initiative, bon nombre d'Afro-Néo-Écossais ont excellé dans leurs études et œuvrent maintenant dans les hautes sphères de la justice.

Les Acadiens qui veulent étudier le droit en français doivent quitter la province. L'Université de Moncton et l'Université d'Ottawa offrent des programmes de common law en français. Soulignons toutefois que, comme l'Université Sainte-Anne l'a mentionné dans son mémoire, une entente récemment conclue permet à ses étudiants de s'inscrire au programme de droit de l'Université de Moncton après la troisième année de certains programmes de quatre ans, s'épargnant ainsi une année d'études. Cette initiative pourrait permettre à plus d'Acadiens de devenir juristes et améliorer l'accès aux services juridiques en français dans la province.

Politiques

L'appareil judiciaire de la province comporte deux échelons : les juges à la Cour d'appel et à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse sont nommés par les autorités fédérales, et ceux de la Cour provinciale et du Tribunal de la famille, par les autorités provinciales. Le fédéral comme le provincial font maintenant appel à un comité consultatif pour présélectionner les candidats.

Citons notamment comme critères de nomination provinciaux :

Diversité

La magistrature provinciale devrait raisonnablement représenter la population. Il s'agit donc de résoudre le problème de la sous-représentation des femmes, des minorités raciales et ethnoculturelles ainsi que des personnes handicapées

Les candidats seront donc invités à indiquer le groupe de la diversité auquel ils appartiennent. En ce qui concerne les candidats recommandés, ce renseignement sera communiqué à la ministre.

Langue

Il est important que la magistrature provinciale reflète le bilinguisme de la province.

Les candidats seront donc invités à indiquer s'ils sont bilingues. En ce qui concerne les candidats recommandés, ce renseignement sera communiqué à la ministre⁸¹.

Il ne semble pas y avoir d'exigences comparables en matière de diversité dans le processus et les critères de nomination au fédéral⁸².

Par ailleurs, il existe un programme de mentorat jumelant des avocats afro-néo-écossais et autochtones qui ont posé leur candidature ou sont admissibles à une nomination à la magistrature⁸³.

⁸¹ https://novascotia.ca/just/Court_Services/_docs/Guidelines_Provincial_Judicial_Appts_September_2016_French.pdf

⁸² Précisons toutefois que le président de notre commission ne connaît pas le processus fédéral aussi bien que le processus provincial.
[<http://www.fja.gc.ca/appointments-nominations/index-fra.html>]

⁸³ http://www.courts.ns.ca/Bar_Information/documents/MenteeEnrollmentFormcommuniquedFinal20170403.pdf

Diversité de la magistrature

Voici les renseignements sur la diversité de la magistrature néo-écossaise qui étaient accessibles au 24 octobre 2017. À noter que certains juges reviennent plus d'une fois : si la juge mi'kmaq parlait aussi français, elle figurerait à trois endroits. Les âges ne sont pas inclus, mais les juges ont de longs mandats qui peuvent comprendre du travail à temps partiel ou des fonctions de juge surnuméraire après la retraite. À la Cour provinciale, il y a plus d'hommes que de femmes juges, mais les femmes juges à temps plein sont un peu plus nombreuses que leurs homologues masculins.

Cour provinciale et Tribunal de la famille de la Nouvelle-Écosse

- 19 femmes (17 à temps plein, 2 à temps partiel)
- 24 hommes (16 à temps plein, 8 à temps partiel)
- 1 femme mi'kmaq
- 5 Afro-néo-écossais
- 4 juges qui maîtrisent le français⁸⁴

Cour suprême de la Nouvelle-Écosse – Division générale

- 9 femmes (6 à temps plein, 3 à temps partiel)
- 21 hommes (14 à temps plein, 7 à temps partiel)
- 2 hommes autochtones
- 3 juges qui maîtrisent le français⁸⁴

Cour suprême de la Nouvelle-Écosse – Division de la famille

- 12 femmes (9 à temps plein, 3 à temps partiel)
- 7 hommes (5 à temps plein, 2 à temps partiel)
- 1 Canadien d'origine sri-lankaise
- 3 juges qui maîtrisent le français

Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse

- 5 femmes (3 à temps plein, 2 à temps partiel)
- 7 hommes (5 à temps plein, 2 à temps partiel)
- 1 Sino-Canadienne
- 4 juges qui maîtrisent le français

Grâce à un soutien institutionnel systémique et à une politique d'inclusion mûrement réfléchie, la magistrature se diversifie. Un meilleur apport en nouveaux juristes a élargi le bassin de candidats qualifiés et favorisé l'inclusion. Il y aurait donc lieu de diffuser et de reproduire les résultats de cette stratégie.

Office des affaires acadiennes et de la francophonie

L'Office des affaires acadiennes et de la francophonie a été mis sur pied en 2004 en tant qu'office distinct. Relevant maintenant du ministère des Communautés, de la Culture et du Patrimoine⁸⁵, il constitue une institution clé du gouvernement de la Nouvelle-Écosse pour les Acadiens. Son mandat premier consiste à aider tous les ministères, offices et organismes gouvernementaux, ainsi que les sociétés d'État, à fournir des services en français. L'Office doit aussi entretenir un dialogue constant avec les Acadiens et les francophones et les encourager à participer aux consultations du gouvernement pour assurer leur représentation effective.

Les changements apportés à l'Office en 2011 sans consultation préalable ont été perçus par la communauté acadienne comme un affaiblissement de son statut, de son rôle et de sa capacité de réaction. Ainsi, en 2016, le nouveau ministre des Affaires acadiennes a formé un comité chargé de trouver des moyens d'accroître la place des Affaires acadiennes au sein du gouvernement⁸⁶. Ce comité a formulé, en tout, 13 recommandations. Son rapport, qui contient une série de recommandations présentées par la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (FANE) au premier ministre et la réponse du ministre, se trouve sur le site Web de l'Office⁸⁷. Il est à noter que la FANE et le comité ont tous deux recommandé qu'un organisme consultatif formé de membres de la communauté acadienne et francophone soit créé au sein des Affaires acadiennes.

⁸⁴ Les juges entendent par « juges qui maîtrisent le français » ceux qui peuvent instruire des procès et d'autres affaires en français.

Il y a d'autres juges qui parlent français ou viennent de régions traditionnellement acadiennes, mais nous n'avons pas de données sur eux.

⁸⁵ Ministère des Communautés, de la Culture et du Patrimoine

⁸⁶ *Réalité acadienne en Nouvelle-Écosse : c'est le temps d'agir!* Rapport du Comité chargé de formuler des recommandations visant à renforcer le rôle des Affaires acadiennes au sein du gouvernement, [en ligne], 2016. [https://acadien.novascotia.ca/tr/rapports-et-plans]

⁸⁷ https://acadien.novascotia.ca/tr/rapports-et-plans

Office des affaires afro-néo-écossaises (Affaires afro-néo-écossaises)

Créé en 2003, l'Office des Affaires afro-néo-écossaises (Affaires afro-néo-écossaises) a pour mandat de travailler avec le gouvernement et la communauté pour mieux faire comprendre la culture afro-néo-écossaise et participer à la prestation de services qui répondent aux besoins particuliers de cette population. Les Affaires afro-néo-écossaises contribuent au processus décisionnel du gouvernement et à un changement concret dans l'intérêt des Afro-Néo-Écossais. Elles travaillent également en partenariat avec les ministères, les agences et d'autres organismes pour concevoir des solutions qui assurent leur bien-être.

Les Affaires afro-néo-écossaises sont nées de consultations avec la communauté afro-néo-écossaise qui ont débouché sur la reconnaissance d'une réalité présente depuis longtemps : on n'avait pas entièrement répondu aux besoins pressants des Afro-Néo-Écossais, ni résolu les problèmes qu'ils jugeaient importants.

En 2011, les Affaires afro-néo-écossaises ont été intégrées elles aussi au ministère des Communautés, de la Culture et du Patrimoine, sans qu'on entende d'abord l'avis de la population afro-néo-écossaise. Les participants à nos consultations ont dit que la communauté avait alors eu l'impression de perdre le contact avec le gouvernement. L'obligation pour les Affaires afro-néo-écossaises d'aligner leur travail sur les priorités du Ministère a semé la confusion dans la communauté au sujet de la fusion et de l'Office. Ce changement a aussi soulevé des doutes quant à la capacité des Affaires afro-néo-écossaises de faire avancer les dossiers importants pour la communauté.

Suivant l'exemple de la communauté acadienne, la communauté afro-néo-écossaise a demandé la mise sur pied d'un groupe de travail qui examinerait le rôle des Affaires afro-néo-écossaises au sein du gouvernement. Au moment où nous écrivons ces lignes, cette demande demeure sans réponse.

Analyse

Aucune formule n'assure la représentation effective des électeurs. C'est un idéal, et non une science exacte. L'arrêt **Carter** prévoit toutefois un point de départ – la parité électorale – et une liste non exhaustive d'exceptions où un écart non spécifié est permis. Il ne constitutionnalise pas une caractéristique, un intérêt ou une identité en particulier.

La représentation effective des électeurs : une norme, et non une formule

L'arrêt **Carter** a suscité deux principales critiques. D'une part, il serait nébuleux et laisserait place à l'interprétation. D'autre part – et étonnamment –, il porterait préjudice aux minorités.

Nébulosité et liberté d'interprétation

La vision de la parité électorale établie dans **Carter** a été décrite ainsi :

[Traduction]

... restrictive, discutable et, à certains égards, mal fondée [...] Conférer au facteur de la communauté d'intérêts une validité constitutionnelle revient à accepter un facteur si désespérément imprécis qu'il ne vaut rien en tant que principe directeur de la délimitation des circonscriptions. De même, en acceptant la représentation des minorités comme éventuel facteur de décision sur la délimitation des circonscriptions, la Cour crée toute une série de problèmes théoriques et pratiques directement liés à la nature du système de représentation au pays⁸⁸.

L'arrêt **Carter** ne traite pas des « épineux problèmes théoriques et pratiques » concernant la définition de « communauté d'intérêts » :

[Traduction]

... on peut entendre par « communauté » un nombre variable d'individus qui ont en commun certains intérêts et certaines caractéristiques. En ce sens, une communauté peut se définir par différents facteurs : sexe, langue, origine ethnique, race, religion, âge, classe sociale, profession, emploi, emplacement... et la liste continue. Dans le contexte de la délimitation des circonscriptions, le problème n'est pas qu'il n'existe rien de tel qu'une communauté; c'est plutôt qu'une société est composée d'une multitude de communautés diverses, mais interreliées. Alors lesquelles méritent une attention particulière au regard du concept de « communauté d'intérêts »? Le concept en soi n'offre aucune réponse⁸⁹.

Bref, il existe bel et bien des communautés d'intérêts, mais dans le contexte de la délimitation des circonscriptions, elles sont trop nombreuses.

⁸⁸ David Johnson, « Canadian Electoral Boundaries and the Courts: Practices, Principles and Problems », *Revue de droit de McGill*, vol. 39, 1994, p. 224, à la p. 226.

⁸⁹ *Ibid.*, à la p. 238.

L'affaire, soutient-on, soulève une question :

[Traduction]

“... s’il devrait y avoir un changement de paradigme : remplacer les circonscriptions territoriales par des circonscriptions fondées sur les groupes d’intérêts, ce qui ouvrirait la voie aux circonscriptions d’Autochtones, de femmes, de personnes âgées, de personnes d’une même origine ethnique, classe sociale ou profession, etc. [...] Nous assister[ions] [alors] à un changement profond et complexe dans notre système de représentation”⁹⁰.

Le cas échéant, il faudrait se demander si :

[Traduction]

“... un tel changement remettrait en question non seulement le principe « une personne, un vote », mais aussi le concept de citoyenneté canadienne et le rôle traditionnel que jouent les élus en tant que défenseurs de l’intérêt commun de toute la communauté [...] Comme l’affirmait Katharine Swinton, nous n’avons pas une identité unidimensionnelle rattachée à une seule facette de notre personne. Nous sommes plutôt des individus complexes aux identités multiples”⁹¹.

Poussé à l’extrême, le concept de représentation des minorités, fondé sur l’idée (implicite ou explicite) que seuls les membres d’un groupe peuvent le représenter, transformerait donc profondément notre système politique. Mais est-il nécessaire d’aller aussi loin?

Minorités

Dans leur article « **Still Not Equal? Visible Minority Vote Dilution in Canada**⁹² », Michael Pal et Sujit Choudhry font valoir que le large écart permis porte préjudice aux minorités – du moins, à celles qui se concentrent dans les grandes villes du pays.

[Traduction]

“Le Canada se diversifie en raison de l’immigration de membres de minorités visibles, surtout dans les plus grands centres urbains du pays, soit le Grand Toronto, Montréal et Vancouver. C’est précisément dans ces régions, là où s’installent ces immigrants, que les dérogations à la représentation selon la population ont réduit le poids des votes”⁹³.

“L’évolution démographique du pays a modifié les conséquences constitutionnelles de la dilution du vote. La surreprésentation des électeurs en région rurale, permise par la Cour [suprême] dans Carter, ne touche pas seulement les électeurs en région urbaine [...] La situation démographique du pays en 2014 a beaucoup changé depuis l’instruction de l’affaire en 1991. L’accroissement de la population est presque exclusivement attribuable à l’immigration de membres de minorités visibles, la proportion de minorités visibles et le nombre de résidents nés à l’étranger augmentent, et la vaste majorité des immigrants membres de minorités visibles s’installent dans les plus grands centres urbains du pays, qui sont habituellement sous-représentés”⁹⁴.

⁹⁰ Ibid., à la p. 241.

⁹¹ Ibid., à la p. 242.

⁹² Michael Pal et Sujit Choudhry, « Still Not Equal? Visible Minority Vote Dilution in Canada », *Canadian Political Science Review*, vol. 8, no 1, 2014, p. 85-101.

⁹³ Supra, Pal et coll., p. 86.

⁹⁴ Supra, Pal et coll., p. 95.

En examinant les limites des circonscriptions fédérales en 2004 et les données de 2006 sur la population, les auteurs ont conclu qu'en moyenne, le pouvoir électoral d'un membre d'une minorité visible était de 0,89. Dans les circonscriptions où les minorités visibles constituaient 1 % de la population ou moins (66 sur 308), le pouvoir électoral moyen était de 1,37. C'est là une conséquence involontaire de l'exception traditionnelle permettant d'inclure moins de résidents dans les circonscriptions rurales et éloignées, et de la croissance rapide des minorités visibles dans les trois grands centres urbains du pays.

Les auteurs tiennent pour responsable l'arrêt **Carter** :

[Traduction]

“Nous avons déploré qu’il ne soit expliqué dans Carter pourquoi la Charte permettrait des dérogations considérables à la parité électorale [...] Parallèlement, d’autres commentateurs ont soutenu que le principe de représentation effective énoncé dans Carter ne cadrerait pas avec le raisonnement qui sous-tend l’article 3 (Studniberg, 2008) [...] L’arrêt a eu pour effet permanent de justifier les dérogations considérables à la parité électorale et d’éliminer presque entièrement le contrôle constitutionnel de la délimitation des circonscriptions”⁹⁵

Ils recommandent de faire passer l'écart entre les circonscriptions fédérales de 25 % à 5 ou 10 %, citant la loi du Royaume-Uni⁹⁶ qui exige un redécoupage électoral tous les cinq ans et permet un écart de 5 %, sauf dans certaines exceptions très restreintes.

En résumé

Il est vrai que l'arrêt **Carter** donne plus de libertés que d'éclaircissements, et qu'il existe [Traduction] « divers autres outils servant à améliorer la communication effective entre les électeurs et leur représentant » pour compenser les grandes distances dans les circonscriptions rurales peu densément peuplées⁹⁷. Petit à petit, l'urbanisation et l'évolution des transports et des communications viennent invalider les arguments traditionnels sur lesquels repose **Carter**.

Soulignons que la Nouvelle-Écosse n'est pas aussi compacte et densément peuplée que le Royaume-Uni, et ne connaît pas la croissance disproportionnée des grandes villes canadiennes. Pal et ses collaborateurs nous rappellent toutefois qu'il peut survenir des affaires liées au droit de vote partout au Canada, et que les arguments acceptés par la Cour d'appel en faveur des minorités peuvent être rétorqués ailleurs. Autrement dit, il ne faut pas tenir pour acquises les dérogations illimitées à la parité électorale.

Il reste que l'arrêt **Carter** est le cas de jurisprudence récemment cité par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse.

⁹⁵ *Supra*, Pal et coll., p. 94.

⁹⁶ *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*, [en ligne]. [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/contents]

⁹⁷ David Johnson, « Canadian Electoral Boundaries and the Courts: Practices, Principles and Problems », *Revue de droit de McGill*, vol. 39, 1994, p. 224, à la p. 235.

Les principes de la représentation effective des électeurs

Durant une présentation particulièrement intéressante à l'une de nos assemblées publiques, on nous a rappelé qu'au sein d'une société multiculturelle comme le Canada, « l'exception est la règle ». Nous sommes d'accord, mais dans une démocratie telle que la nôtre, la parité électorale est aussi la règle. La Cour suprême explique dans **Carter** comment concilier ces deux principes. Même s'il est permis – voire encouragé – de déroger à la parité, la Cour ne laisse planer aucun doute : c'est l'exception à la règle.

Motifs de dérogation⁹⁸

Si la parité prime, alors on ne doit pas permettre de dérogation sans motifs valables qui établissent bien le besoin et montrent qu'il n'existe aucune autre solution adaptative, plus flexible ou moins intrusive. La Cour a accepté que la liste de motifs ne soit pas exhaustive et comprenne des facteurs tant objectifs que subjectifs. Rappelons qu'il s'agit de l'une des principales critiques de l'arrêt **Carter**, mais à notre avis, ce n'est pas tant un problème qu'une possibilité à utiliser avec prudence et précision.

La densité de population se mesure objectivement; elle a d'ailleurs été quantifiée dans les lois du Royaume-Uni et de certaines provinces canadiennes. Les caractéristiques géographiques et les limites territoriales sont aussi objectives, ou constituent au moins des faits concrets et observables. Il s'agit du point de départ des facteurs subjectifs et non quantifiables. Ainsi, la Nouvelle-Écosse a profité de la latitude accordée dans **Carter** pour remédier à des problèmes sociétaux au moyen de circonscriptions exceptionnelles. Cette stratégie l'a vraisemblablement aidée à mieux gouverner, rendant l'Assemblée législative plus représentative de la population – du moins, d'un point de vue descriptif. Les Afro-Néo-Écossais, qui n'avaient *aucun* député, en ont obtenu *un*; les Acadiens, qui en avaient quelques-uns, en ont obtenu quelques

autres. L'effet quantifiable sur la Chambre s'est avéré mineur, mais les conséquences sur la représentation ont été majeures.

Les Néo-Écossais sont donc prêts à accepter une dérogation justifiée par des facteurs subjectifs afin d'atteindre des objectifs sociologiques.

Quelle est la marge de tolérance?

Marge de tolérance juridique

Les tribunaux s'en remettent au législateur et aux commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions, sauf s'ils soupçonnent un remaniement arbitraire. Par conséquent, l'écart que peut permettre le législateur (la « marge de tolérance ») est considérable. Une marge générale de 25 % a été jugée constitutionnelle, mais l'on accepte aussi les règles qui avantagent les électeurs en région rurale ainsi que les écarts de 25 à 50 % dans les régions nordiques et éloignées. Les dérogations fondées sur des motifs exceptionnels sont acceptables, mais dans une mesure non quantifiée. En revanche, il semblerait qu'on puisse également prévoir une marge aussi étroite que 5 %, comme nous le verrons ci-dessous.

⁹⁸ Dans le contexte de la délimitation des circonscriptions, les termes « écart » et « dérogation » sont utilisés de façon interchangeable et sans distinction pour désigner la différence par rapport à la moyenne. Dans le présent chapitre, nous utilisons ces termes pour parler de la différence entre la circonscription moyenne et la norme juridique. Quant au terme « marge de tolérance », il se rapporte à l'écart permis dans le mandat. Cette marge peut être soit « normale » ou « exceptionnelle ». La marge de tolérance normale est la fourchette prévue dans le mandat, indépendamment des circonstances. La marge de tolérance exceptionnelle est la fourchette élargie parfois permise dans des circonstances extraordinaires. Enfin, « variance » désigne la différence entre les populations réelles des circonscriptions.

Marge de tolérance politique

Une démocratie ne confère aucun pouvoir absolu. Les autorités peuvent avoir un pouvoir discrétionnaire important, mais jamais illimité. Les limites des circonscriptions et les exercices de redécoupage sont soumis à l'examen du public et des tribunaux. Bref, la latitude accordée n'est pas infinie, et quiconque peut contester les limites à tout moment sur l'une ou l'autre des tribunes. La question est de savoir si le raisonnement qui sous-tend la délimitation est manifestement justifiable.

Pour satisfaire à l'examen du public et des tribunaux, la dérogation normale doit être établie à la lumière de normes démocratiquement acceptables.

Marge de tolérance normale au Canada

Les marges de tolérance normales vont de 5 % en Saskatchewan à un écart illimité au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest. Parmi les 14 gouvernements canadiens (fédéral, provinciaux et territoriaux), 7 utilisent une marge de tolérance normale de 25 %.

Les provinces aux vastes régions nordiques peu densément peuplées permettent, pour ces cas particuliers, des écarts extrêmes entre les densités de population du nord et du sud. L'Ontario, la Saskatchewan et le Manitoba, par exemple, séparent leurs parties nord et sud pour autoriser de grands écarts entre les circonscriptions dans les régions peu densément peuplées au nord et celles densément peuplées au sud.

La situation dans le sud du pays et des provinces est celle qui se rapproche le plus de celle de la Nouvelle-Écosse. Abstraction faite des règles spéciales pour les régions nordiques, les marges de tolérance normales sont les suivantes :

- Saskatchewan : 5 %
- Manitoba : 10 %
- Terre-Neuve-et-Labrador : 10 %
- Nouveau-Brunswick : 15 %
- Alberta : 25 %
- Île-du-Prince-Édouard : 25 %⁹⁹
- Canada et Ontario : 25 %
- Colombie-Britannique : 25 %
- Nouvelle-Écosse : aucune norme prévue par la loi, mais marge actuelle de 25 %
- Québec : 25 %
- Nunavut : 25 %, mais non précisé dans la loi
- Territoires du Nord-Ouest et Yukon : aucune cible ou marge numérique

Écart réel au Canada

S'il existe une marge normale habituelle dans l'ensemble du Canada, elle est de 25 %. L'écart réel, toutefois, serait beaucoup plus faible¹⁰⁰, ce qui laisse croire que l'écart normal dans la démocratie canadienne est plus étroit que celui prévu dans la loi et qu'il y a peu d'exceptions (sauf pour les régions éloignées). Dans un rapport publié en mai 2005¹⁰¹, Élections Canada recommande ce qui suit :

L'écart du quotient provincial autorisé en vertu de l'alinéa 15(2)b) de la Loi devrait être réduit à 15 %.

Lorsque, dans des circonstances qu'elle estime extraordinaires, une commission propose des circonscriptions dont l'écart dépasse 15 % du quotient, elle devrait en expliquer les motifs dans son rapport.

L'organisme précise ensuite qu'un rapport antérieur avait recommandé de faire passer la marge de tolérance normale de 25 % à 15 %, et même d'abolir la marge de tolérance exceptionnelle, mais que le Parlement avait rejeté ces recommandations :

⁹⁹ La variance réelle est très faible (5,8 %), sauf dans Évangéline-Miscouche, où la marge de tolérance est plus grande parce que la circonscription vise à protéger la culture acadienne dans la province. Soulignons toutefois que la variance dans cette circonscription demeure bien en deçà de 25 %. Voir le rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de l'Île-du-Prince-Édouard (5 mai 2017). [<http://s3.documentcloud.org/documents/3711001/Report-of-the-Electoral-Boundaries-Commission-of.pdf>]

¹⁰⁰ Nous n'avons pas de données à jour pour chaque province et territoire, mais une étude d'Élections Canada montre que l'écart réel entre les circonscriptions fédérales est beaucoup plus faible que la marge de tolérance prévue par la loi, et qu'il y a très peu de circonscriptions exceptionnelles. Voir le rapport *Optimiser les valeurs du redécoupage* du directeur général des élections du Canada (2005).

¹⁰¹ *Optimiser les valeurs du redécoupage : recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite du Décret de représentation de 2003, 2005*, p. 21-22.

Dans son rapport de 1991, la Commission Lortie a recommandé de réduire l'écart acceptable à 15 % et d'éliminer la disposition sur les circonstances extraordinaires pour assurer une meilleure parité électorale. Le projet de loi C-69 n'a proposé aucun changement à l'écart de 25 % ou à la disposition sur les circonstances extraordinaires. Le comité permanent, quant à lui, a recommandé la création d'un mécanisme pour répondre au besoin de représentation dans les circonscriptions peu peuplées (recommandation 6). Il a précisé que si un tel mécanisme était utilisé, on devrait étudier la possibilité de réduire à 15 % l'écart acceptable (recommandation 7).

Devant une situation semblable, Élections Canada est arrivé aux mêmes conclusions en ce qui concerne la marge de tolérance normale, mais à la conclusion opposée pour la marge de tolérance exceptionnelle. Dans le rapport susmentionné, l'organisme souligne d'abord ceci : « Le Canada est un vaste pays dont certaines régions sont peu peuplées, particulièrement au nord. Il pourrait arriver qu'un député ne puisse plus assurer la représentation effective d'un territoire étendu. » Il se réjouit que la disposition sur les circonscriptions extraordinaires n'ait été surutilisée par aucune des trois commissions de délimitation des circonscriptions créées depuis son ajout à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* : « Lors du plus récent redécoupage, les commissions y ont uniquement fait appel pour créer deux circonscriptions (Labrador et Kenora). La disposition a servi deux fois pendant le redécoupage de 1996 et cinq fois pendant celui de 1987. » Sa conclusion :

*Il existe donc déjà une façon de protéger les **rares cas** de régions très peu peuplées; il reste à déterminer l'écart acceptable pour les cas ordinaires. La parité relative de la population étant perçue par la Cour suprême du Canada comme le « principal facteur » de la représentation effective, nous devrions l'augmenter.*

La grande majorité des circonscriptions actuelles ne s'écartent pas de plus de 15 % du quotient provincial. Lors du redécoupage de 2003, seules 17 des 305 circonscriptions (5,6 %) dépassaient cet écart. La diminution de l'écart acceptable à 15 % du quotient provincial n'imposerait donc pas une énorme charge supplémentaire aux commissions. En conséquence, l'écart permis du quotient provincial devrait être réduit à 15 %.
[Soulignement ajouté]

Comme on peut le lire, lors du redécoupage de 2003, seules 17 des 305 circonscriptions (5,6 %) affichaient un écart de plus de 15 %.

Limites des écarts

Notons d'abord que l'écart est plus grand qu'il n'y paraît à première vue. À l'heure actuelle, la population moyenne d'une circonscription néo-écossaise est de 18 110 résidents. Avec l'écart de 25 %, et sans exception, la plus petite circonscription pourrait tout de même regrouper 15 000 résidents, et la plus grande, 25 000 résidents. Autrement dit, la plus petite pourrait regrouper 60 % de la population de la plus grande. Une marge de tolérance de 50 % permettrait à la plus petite d'avoir 9 055 résidents, et à la plus grande, 27 165 résidents, de sorte que les votes auraient trois fois plus de poids dans la première que dans la seconde. Cet écart pourrait être contesté devant les tribunaux au motif qu'il contrevient à la primauté de la parité électorale établie dans **Carter**. En fait, comme nous l'avons vu, cette contestation pourrait venir des minorités en région urbaine qui souhaitent faire réduire l'écart maximal.

Contrairement aux autres provinces et territoires (sauf le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard), la Nouvelle-Écosse ne comporte pas de grandes régions peu densément peuplées. Elle se classe au deuxième rang national au chapitre de la densité de population (17,4)¹⁰². Justifier un écart normal de 300 % devant un tribunal représenterait un sérieux défi. Cet écart se justifierait toutefois plus facilement s'il était exceptionnel et si les exceptions étaient relativement rares.

Marge de tolérance exceptionnelle

Le fédéral et les provinces et territoires prévoient tous une marge de tolérance exceptionnelle, exception faite du Manitoba, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Cela dit, ces deux derniers territoires n'imposent aucune marge normale non plus. À Terre-Neuve-et-Labrador et au Nouveau-Brunswick, la marge exceptionnelle est de 25 %, ce qui est égal ou supérieur à la marge normale de toutes les administrations canadiennes, sauf le Nunavut (30 %). Bref, leur marge exceptionnelle correspond essentiellement à la marge normale partout ailleurs.

Les motifs de dérogation sont soit objectifs, soit subjectifs. Certaines exceptions concernent uniquement la densité de population : pour qu'elles gardent une taille raisonnable, les circonscriptions peu densément peuplées – surtout dans le Nord – regroupent beaucoup moins de résidents que les autres.

Le Canada (et donc l'Ontario), la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Québec, le Nouveau-Brunswick (maximum de 15 %) et l'Île-du-Prince-Édouard permettent aux commissions de délimitation de porter un jugement subjectif en tenant compte de critères généraux (géographie, densité de population, accroissement de la population, communauté ou diversité d'intérêts, évolution historique des types de peuplement, diversité culturelle et limites territoriales) ou de leur propre opinion – « dans les circonstances qu'elles considèrent comme extraordinaires » (fédéral) ou [Traduction] « lorsqu'elles considèrent qu'il existe des circonstances très particulières » (Colombie-Britannique).

L'Alberta autorise un écart maximal de 50 %, mais pour quatre circonscriptions tout au plus et dans des conditions très strictes, à savoir une faible densité de population dans les régions éloignées¹⁰³. L'exception est donc définie objectivement.

En résumé

Le Canada et ses provinces et territoires ont, pour la plupart, établi des principes de délimitation similaires. Le plus souvent, l'écart normal maximal est de 25 %. Tous prévoient une marge de tolérance exceptionnelle, exception faite du Manitoba, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon.

Il faut faire face à trois dures réalités : l'arrêt **Carter** exige la parité électorale et autorise des dérogations, et non le contraire; la dérogation autorisée n'a pas été définie; et toutes les parties, partout au Canada, peuvent contester les décisions devant les tribunaux. Bref, l'étendue, les circonstances et la justification d'une dérogation font l'objet de restrictions judiciaires et politiques, lesquelles sont toutefois inconnues. La prudence est donc de mise.

En soi, la marge de tolérance de 25 % imposée en 2012 n'est probablement pas inconstitutionnelle. La Cour d'appel n'a pas abordé la question. Il est difficile d'envisager une marge de tolérance normale de plus de 25 %, mais aussi d'imaginer comment une commission pourrait relever les défis démographiques en Nouvelle-Écosse sans une certaine liberté de modifier les limites des circonscriptions dans des circonstances extraordinaires.

Dans la prochaine section, nous verrons que trois commissions ont voulu concilier des facteurs sociaux et démographiques, à la lumière de différents mandats, et que l'exercice a donné des résultats de plus en plus disparates.

¹⁰² Statistique Canada, [en ligne], 2016. [http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hlthst/pd-pl/Tableau.cfm?lang=Fra&T=101&SR=1&S=10&O=A#PopDwell]

¹⁰³ Paragraphe 15(2) de la loi sur la délimitation des circonscriptions électorales (*Electoral Boundaries Commission Act*) [http://www.ap.alberta.ca/documents/Acts/E03.pdf] [Traduction] : « Nonobstant le paragraphe 15(1), pour au plus quatre des circonscriptions proposées, si la Commission juge qu'au moins trois des critères suivants sont réunis dans une même circonscription, cette dernière peut avoir une population d'au plus 50 % inférieure à la population moyenne de toutes les circonscriptions proposées :

a) la superficie de la circonscription dépasse 20 000 km², ou sa superficie arpentée totale dépasse 15 000 km²;
b) la distance entre l'édifice de l'Assemblée législative à Edmonton et la limite la plus près, par la route la plus directe, est de plus de 150 km;
c) aucune ville de la circonscription ne compte plus de 8 000 résidents;
d) la circonscription comprend une réserve indienne ou un établissement métis;
e) l'une des limites de la circonscription coïncide avec l'une des frontières de la province de l'Alberta. »

L'obstacle démographique à la représentation effective

En 2012, on parlait des circonscriptions protégées. En 2018 et après, on parlera des circonscriptions rurales.

Ce n'est pas faux, mais la controverse ne s'est jamais limitée aux circonscriptions exceptionnelles, et les débats n'ont pas cessé en 2012. Plus de 30 personnes se sont présentées à notre assemblée publique au Black Loyalist Heritage Centre à Birchtown pour se plaindre de la partition du comté de Shelburne¹⁰⁴ en raison de l'élimination de la circonscription exceptionnelle d'Argyle, juste à côté.

Il est impossible de modifier une circonscription sans toucher à celles qui l'entourent. Par nature, les limites définissent au moins deux circonscriptions.

Pression démographique sur les limites

Introduction

Les graphiques à barres présentés ci-dessous nous aident à mieux voir l'écart entre la population moyenne¹⁰⁵ des circonscriptions et la moyenne provinciale en 1992, en 2002 et en 2012. Les circonscriptions sont classées selon leur écart dans des catégories qui correspondent à des intervalles de 5 % sans chevauchement. Celle de 0 à 5 % comprend les circonscriptions dont la population est égale ou supérieure à la moyenne, avec un écart inférieur à 5 %; celle de 5 à 10 %, les circonscriptions dont la population est égale ou supérieure à 5 % de plus que la moyenne, avec un écart inférieur à 10 %; et ainsi de suite. Chaque barre indique le nombre de circonscriptions par catégorie, et chaque graphique contient une courbe de tendance (en vert) illustrant toute tendance qui se dégage des données.

Limites de 1992

Le mandat de la Commission de 1992 n'imposait aucune marge de tolérance, norme ou exception, et la Commission n'a rien adopté de tel :

[Traduction]

... la Commission n'a pas adopté de facteur \pm particulier [...] Nous avons décidé de respecter un écart maximal de 25 %, dans la mesure du possible. Toutefois, il ne s'agissait pas d'une règle stricte; c'était plutôt un critère général, ou une règle empirique. La Commission espérait obtenir un écart plus faible, ce qu'elle a finalement réussi. Encore là, même si la plupart des circonscriptions proposées affichaient un écart de 15 % ou moins, ce n'était pas une règle stricte¹⁰⁶[...]

Abstraction faite des « circonscriptions protégées », l'écart de population entre les circonscriptions et la moyenne allait de 1,14 à 73 %¹⁰⁷. Les circonscriptions d'Halifax et des environs se concentraient dans une fourchette de 1,07 à 1,11 %, tandis que la plupart des circonscriptions rurales affichaient un écart de 90 à 100 %. Il y avait donc un clivage entre les circonscriptions urbaines et les circonscriptions rurales, qui en général étaient regroupées entre elles dans une fourchette donnée.

¹⁰⁴ Queens-Shelburne [http://electionsnovascotia.ca/sites/default/files/ED42_EDMap.pdf] et Argyle-Barrington [http://electionsnovascotia.ca/sites/default/files/ED03_EDMap.pdf].

¹⁰⁵ Les chiffres de population sur lesquels reposent ces graphiques sont tirés des rapports des commissions de 1992, de 2002 et de 2012. Les commissions de 1992 et de 2002 ont utilisé les chiffres de population totaux, tandis que celle de 2012 a recouru au nombre d'électeurs (personnes âgées de 18 ans ou plus).

¹⁰⁶ Rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 1992, p. 40.

¹⁰⁷ *Ibid.*, tableau 3, p. 35.

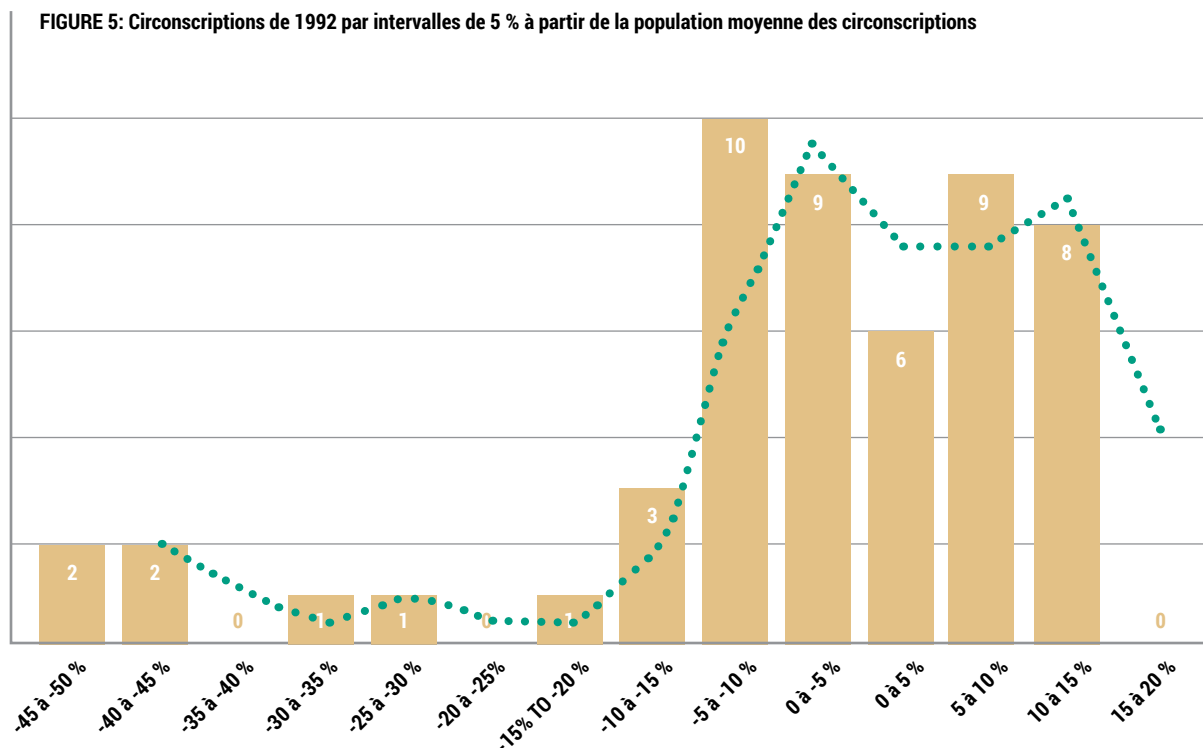
La figure 5 montre les 52 circonscriptions recommandées par la Commission de 1992, réparties en fonction de leur population selon les données du Recensement de 1991. En 1992, la population moyenne par circonscription était de 17 307 résidents. Notons que la majorité des circonscriptions ne s'éloignaient pas trop de la moyenne provinciale. Plus précisément :

- Quinze affichaient un écart inférieur ou égal à 5 % (neuf entre 0 et -5 % et six entre 0 et +5 %).
- Trente-quatre affichaient un écart inférieur ou égal à 10 %.
- Quarante-cinq, soit 87 % des 52 circonscriptions, affichaient un écart inférieur ou égal à 15 %.
- Une était relativement proche de la moyenne provinciale, avec un écart de -15 à -20 %.

- Six faisaient figure d'exception : deux affichaient un écart de -25 à -35 %, soit Queens (-27 %) et Victoria, une circonscription protégée en raison de sa situation géographique (-35 %). Les quatre autres, qui se situaient entre -40 et -50 %, étaient les circonscriptions protégées d'Argyle, de Clare, de Preston et de Richmond.

Les deux pics de la courbe de tendance verte semblent faire ressortir une tendance sous-jacente des données formant deux moyennes distinctes, une légèrement inférieure à la moyenne provinciale, et l'autre, légèrement supérieure. Dans le premier cas, il s'agissait de circonscriptions surtout rurales et éloignées, et dans le second, de circonscriptions surtout urbaines et généralement situées plus près de la capitale provinciale.

FIGURE 5: Circonscriptions de 1992 par intervalles de 5 % à partir de la population moyenne des circonscriptions



Quant aux circonscriptions protégées, la Commission a expliqué :

[Traduction]

... les minorités ont plus besoin de représentation politique que la majorité, qui primera quelle que soit la délimitation recommandée. D'un point de vue politique, toutefois, il faut éviter une surreprésentation des minorités, en sachant que la majorité a aussi des droits et des demandes légitimes. Comme d'habitude, la conciliation des droits des minorités et de la primauté de la majorité est une question de jugement, mais la compréhension et le respect au sein du milieu politique demeurent primordiaux¹⁰⁸.

Limites de 2002

Le mandat de la Commission de 2002 exigeait que les circonscriptions ne dépassent pas un écart de 25 % de la moyenne, « sauf dans des circonstances extraordinaires », soit pour favoriser la représentation des minorités acadienne et afro-néo-écossaise.

Dans les 10 ans qui ont suivi le redécoupage de 1992, six circonscriptions ont fini par dépasser un écart de 25 %. La population est passée sous la barre des 75 % de la moyenne dans les six circonscriptions suivantes : Victoria (47 %), Argyle (50 %), Clare (52 %), Preston (59 %), Richmond (59 %) et Queens (67 %). À l'autre bout du spectre, Halifax Bedford Basin et Bedford-Fall River affichaient respectivement des écarts de 1,55 % et de 1,48 %, tandis que dans Cole Harbour-Eastern Passage et Timberlea-Prospect, l'écart était de 1,35 %.

L'exode rural était déjà évident.

La Commission a conservé les quatre circonscriptions aux « circonstances extraordinaires » (en les qualifiant toutefois de « circonscriptions protégées », terme introduit par la commission précédente). Elle a aussi souligné ceci :

[Traduction]

La Commission recommande qu'au prochain redécoupage, la commission de délimitation des circonscriptions électorales revoie la façon de favoriser la représentation des minorités¹⁰⁹.

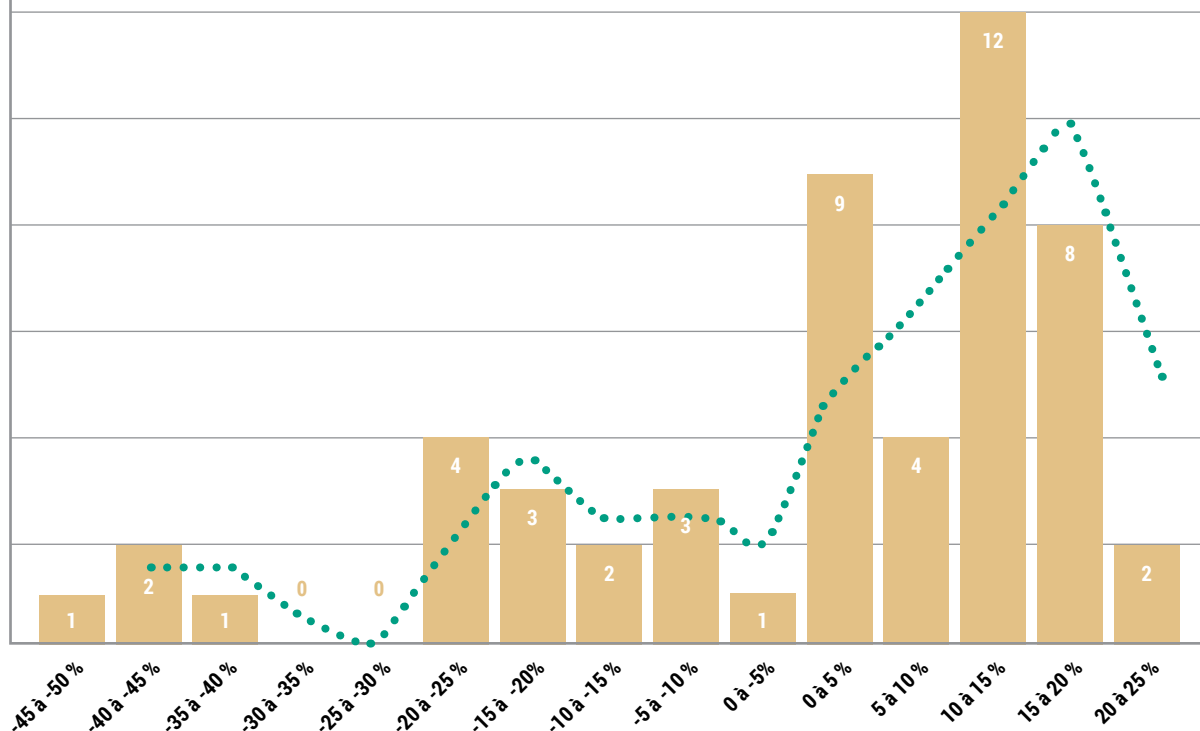
La figure 6 présente les circonscriptions issues du redécoupage de 2002 par intervalles de 5 % à partir de la moyenne provinciale (17 462 résidents). La population des circonscriptions n'était pas aussi proche de la moyenne qu'en 1992.

- Seules 10 circonscriptions affichaient un écart inférieur ou égal à 5 %, et 17, un écart inférieur ou égal à 10 %.
- Des 31 circonscriptions (62 %) affichant un écart inférieur ou égal à 15 %, 12 appartenait à la catégorie des +10 à +15 %.
- Les circonscriptions exceptionnelles d'Argyle, de Clare, de Preston et de Richmond ressortaient encore du lot, avec des écarts de -35 à -50 %.
- Victoria a perdu son statut de circonscription exceptionnelle à la suite d'un changement dans le mandat de la Commission.
- Un nouveau groupe s'est formé : les circonscriptions se situant entre -10 et -25 %. Il n'y en avait que quatre en 1992, mais elles étaient neuf en 2002.

¹⁰⁸ Ibid., p. 38.

¹⁰⁹ Rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2002, p. 37.

FIGURE 6: Circonscriptions de 2002 par intervalles de 5 % à partir de la population moyenne des circonscriptions



La courbe de tendance montre clairement trois catégories de circonscriptions, dont les circonscriptions exceptionnelles. En tout, 12 circonscriptions se situaient entre -5 et -25 % de la moyenne provinciale. Le pic observé à l'intervalle de -15 à -20 % correspond à une moyenne de 14 000 à 14 800 résidents dans ce groupe.

Le deuxième groupe à la droite du graphique comprend un nombre accru de circonscriptions surtout urbaines qui connaissaient un essor démographique. Sa population moyenne était de 20 000 à 21 000 résidents. Le clivage entre les circonscriptions urbaines et rurales devenait évident.

Limites de 2012

Voilà évidemment le redécoupage controversé. Dans le mandat de cette Commission, la marge de tolérance de 25 % a été maintenue, mais les exceptions pour circonstances extraordinaires ont été éliminées. Néanmoins, les données de 2012 nous donnent une bonne idée de la répartition réelle de la population selon la marge de tolérance normale. La Commission a indiqué :

... en dépit des difficultés présentées par la géographie et la répartition de la population en Nouvelle-Écosse, toutes les régions géographiques de la province¹¹⁰ présentent une variance inférieure ou égale à ± 15 p. 100 [...] Dans 31 circonscriptions, le nombre d'électeurs présente une variance inférieure ou égale à ± 15 p. 100 et, dans 22 d'entre elles, la variance est inférieure ou égale à ± 10 p. 100. Pour parvenir à la parité, il a fallu dans certains cas empiéter sur les frontières des municipalités et des comtés.

¹¹⁰ La Commission considérait comme les régions de la province la vallée de l'Annapolis, le Cap-Breton, le Centre de la Nouvelle-Écosse, le nord-est de la baie de Fundy, la Rive-Sud, le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse et la Municipalité régionale d'Halifax.

Cela étant dit, un certain nombre de circonscriptions proposées ont une variance plus élevée (c'est-à-dire supérieure à 15 p. 100) dans la marge qu'autorise le mandat de la Commission. Les circonscriptions qui se situent en deçà de -15 p. 100 ont tendance à être des circonscriptions rurales de grande taille et peu peuplées, tandis que celles qui se situent au-delà de +15 p. 100 sont des circonscriptions urbaines plus compactes et à la population plus dense.

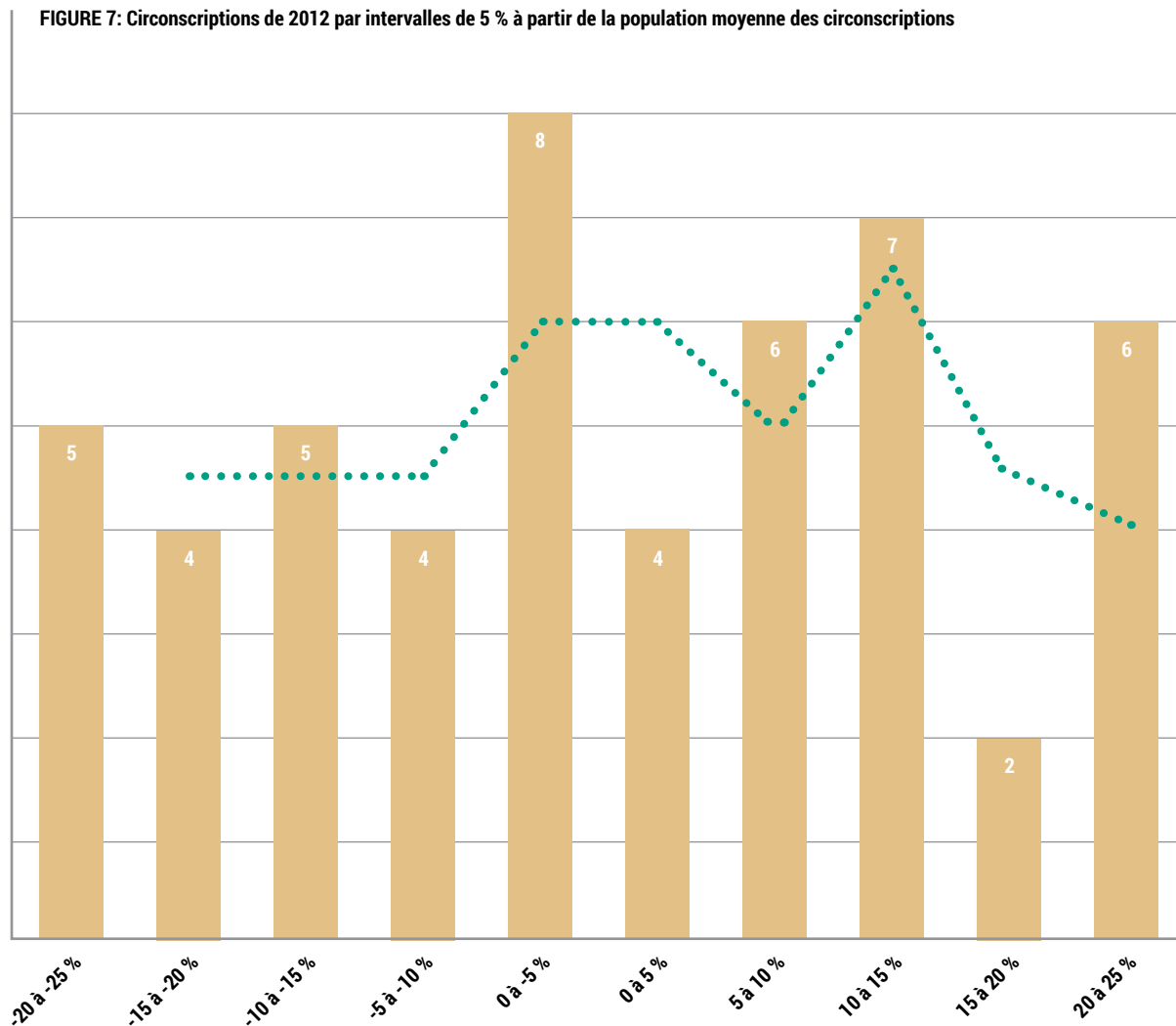
De prime abord, la délimitation de 2012 (figure 7) semble relativement uniforme, c'est-à-dire que les 51 circonscriptions semblent réparties assez également entre les 10 catégories qui composent la marge de -25 à +25 % prévue. Cela dit, la courbe de

tendance comporte deux pics, qui correspondent à deux groupes de circonscriptions distincts.

- L'un des pics se situe tout près de la population moyenne des circonscriptions, soit 18 073 électeurs.
- L'autre pic se situe à l'intervalle de +10 à +15 %, ce qui correspondrait à une moyenne de 1 000 à 2 000 électeurs de plus dans ce groupe de circonscriptions.
- Il y a aussi davantage de circonscriptions dans l'intervalle de +20 à +25 %.

Il est clair que le redécoupage de 2012 n'a pas comblé entièrement le fossé grandissant entre la population des circonscriptions urbaines et celle des circonscriptions rurales.

FIGURE 7: Circonscriptions de 2012 par intervalles de 5 % à partir de la population moyenne des circonscriptions



Une tempête à l'horizon

La croissance de la Nouvelle-Écosse est très lente et se limite à un rayon d'une heure d'Halifax. Par ailleurs, l'exode rural ne touche pas que les anciennes circonscriptions exceptionnelles : elles ont simplement été parmi les premières à en subir les contrecoups. Rien ne laisse croire que cette tendance à long terme pourrait se renverser de façon marquée. La province doit donc faire un choix : ajouter des sièges à l'Assemblée législative, ou avoir des circonscriptions rurales de moins en moins nombreuses et de plus en plus grandes. Il existe de solides arguments pour et contre les deux options.

Option 1 (statu quo) : conserver les 51 sièges actuels

AVANTAGES

Nous sentons d'instinct que cette option serait bien accueillie. Dans l'abstrait, les citoyens ne veulent pas plus de politiciens et souhaitent éviter les dépenses engagées par l'ajout de députés. Il y a actuellement 51 sièges, soit un de moins qu'avant. Ajouter des sièges est la solution à un problème que la majorité des gens ne pensent pas avoir.

INCONVÉNIENTS

Les circonscriptions dont la population n'augmente pas s'agrandiraient, ce qui éloignerait les électeurs de leur député. Les limites habituelles seraient modifiées, et certaines communautés sans lien entre elles seraient regroupées contre leur gré.

Plus les circonscriptions sont grandes, plus il est difficile de favoriser la représentation des minorités.

Option 2 : créer d'autres circonscriptions

AVANTAGES

Cette solution ralentirait l'agrandissement des circonscriptions rurales et faciliterait le maintien, voire le rétablissement des circonscriptions traditionnelles. Elle donnerait de la latitude aux commissions de délimitation des circonscriptions et cadrerait avec les autres mesures adoptées pour assurer la représentation effective des électeurs en région rurale, en particulier les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais.

Comme les sièges ajoutés seraient presque assurément dans la MRH, ils favoriseraient la représentation des nouveaux arrivants.

De surcroît, l'ajout de circonscriptions mettrait bien en évidence les intérêts communs des Néo-Écossais en région rurale et des populations minoritaires.

La Nouvelle-Écosse se rapprocherait aussi de la norme au Canada atlantique (tableau 7).

**Tableau 7 – Nombre de sièges aux assemblées
législatives du Canada atlantique, 2017**

Province	Population	No. de sièges	Population moyenne par circonscription
Nouvelle-Écosse	923 598	51	18 110
Nouveau-Brunswick	747 101	49	15 247
Île-du-Prince-Édouard	142 907	27	5 293
Terre-Neuve-et-Labrador	519 716	40	12 993

INCONVÉNIENTS

Politiquement parlant, cette option est plus difficile à expliquer que le statu quo. Le problème démographique qui touche les régions rurales de la Nouvelle-Écosse demeure mal compris, et l'idée d'avoir plus de politiciens susciterait vraisemblablement une vive opposition. Il faudrait aussi déboursier de l'argent : chaque député vivant à moins de 100 km de Province House coûte en moyenne 220 000 \$ par année, tandis qu'à plus de 100 km, le coût moyen passe à 246 600 \$ par année¹¹¹.

¹¹¹ Député vivant à moins de 100 km de Province House : 101 700 \$ (salaire et avantages sociaux); adjoint de circonscription : 56 700 \$ (salaire et avantages sociaux); dépenses dans la circonscription : 56 600 \$ (moyenne pour un député en région urbaine), y compris les déplacements liés à la circonscription (maximum de 65 443 \$); autres déplacements : 5 000 \$ (moyenne pour un député en région urbaine). Total : 220 000 \$ par année. Député vivant à plus de 100 km de Province House : 101 700 \$ (salaire et avantages sociaux); adjoint de circonscription : 56 700 \$ (salaire et avantages sociaux); dépenses dans la circonscription : 55 200 \$ (moyenne pour un député en région rurale), y compris les déplacements liés à la circonscription (maximum de 65 443 \$ à 69 942 \$); autres déplacements (transport [distance parcourue et indemnité journalière], conférences, caucus à l'extérieur de la ville, indemnité par jour de séance) : 15 000 \$; indemnités de séjour : 18 000 \$. Total : 246 600 \$ par année. Les dépenses dans la circonscription sont des moyennes, parce que le montant offert à un député varie selon la superficie de sa circonscription et changera en cas de redécoupage majeur. La répartition est présentée au paragraphe 43A(1) des *Règlements de la Commission de régie de la Chambre d'assemblée*. Source : Bureau du président.

Autre problème : l'ajout de sièges ne réduirait pas substantiellement la population moyenne des circonscriptions. Avec les 51 sièges actuels, il y a en moyenne 18 110 résidents par circonscription. Si l'on rétablissait le 52^e siège, aboli lors du redécoupage controversé de 2012, ce nombre passerait à 17 756. Pour chaque siège ajouté, la moyenne ne diminue que légèrement :

- 53 = 17 421
- 54 = 17 099
- 55 = 16 788
- 60 = 15 392

OBSERVATIONS

Les inconvénients dépendent du nombre de circonscriptions ajoutées. Pour mieux expliquer le problème démographique, les commissions pourraient être tenues de préparer au moins deux scénarios : un en fonction de 51 sièges, et un ou plusieurs en fonction de nombres de sièges de plus en plus élevés. Ainsi, le public comprendrait les conséquences de chaque option. Les scénarios pourraient inciter les gens à délaisser l'argument simpliste « on a assez de politiciens » pour se pencher sur un enjeu plus important : la taille et la forme des circonscriptions. Comme nous en parlons ailleurs, les résidents d'Argyle étaient d'accord pour réduire le nombre de conseillers municipaux jusqu'à ce qu'ils voient les conséquences sur la carte électorale.

En résumé

La Nouvelle-Écosse doit faire un choix. Si rien ne change, il y aura des circonscriptions plus peuplées dans la MRH et les environs, et des circonscriptions plus grandes aux limites inhabituelles partout ailleurs. Dans les deux cas, l'accès des électeurs à leur député s'en trouverait réduit. Par contre, plus les circonscriptions sont nombreuses, plus les commissions sont en mesure de les délimiter en tenant compte des principes de la représentation effective des électeurs.

Moyens d'améliorer la représentation des électeurs acadiens et afro-néo-écossais

Les participants à nos consultations publiques ont proposé cinq grands moyens d'améliorer la représentation des électeurs acadiens et afro-néo-écossais :

- Créer des sièges réservés.
- Adopter la représentation proportionnelle.
- Rétablir les circonscriptions exceptionnelles.
- Autoriser les circonscriptions non contiguës.
- Ajouter des circonscriptions.

La présente section porte sur les sièges réservés et la représentation proportionnelle. Nous avons déjà traité des circonscriptions exceptionnelles et de l'ajout de circonscriptions, et présentons plus loin des recommandations sur ces options ainsi que sur les circonscriptions non contiguës.

Sièges réservés

Introduction

Durant les consultations, il y a eu beaucoup de discussions sur les sièges réservés (ou « désignés »). Ces sièges assurent la représentation d'une minorité donnée au sein de l'organe législatif, c'est-à-dire que l'on crée une ou plusieurs circonscriptions réservées à des candidats et à des électeurs de la minorité.

Opinions

Les participants acadiens du sud-ouest de la province s'opposaient en majorité à l'idée des sièges réservés, du moins pour eux-mêmes, tandis que certains Acadiens du Cap-Breton – surtout ceux qui ont participé à notre séance à Chéticamp – y étaient favorables. Un certain nombre d'Afro-Néo-Écossais ont aussi exprimé leur appui à cette solution. C'est probablement parce qu'on trouve plusieurs communautés acadiennes assez concentrées dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, de sorte que le rétablissement des circonscriptions exceptionnelles favoriserait l'élection de deux ou trois députés acadiens.

Les Afro-Néo-Écossais, quant à eux, sont plus dispersés, tandis que Chéticamp n'a jamais fait partie d'une circonscription « acadienne ».

Le problème de la dispersion est particulièrement marqué chez les Afro-Néo-Écossais. Même dans la MRH, où résident 13 780 Afro-Néo-Écossais¹¹², ils vivent dans de nombreuses petites communautés ou sont répartis un peu partout dans le reste de la municipalité. Qui plus est, même dans l'ancienne circonscription exceptionnelle de Preston, les Afro-Néo-Écossais n'ont jamais représenté 30 % de la population.

Le précédent le plus souvent invoqué était le siège afro-néo-écossais dans chacun des sept conseils scolaires de la province. Mentionnons aussi le siège mi'kmaq prévu dans la loi sur l'Assemblée législative (*House of Assembly Act*)¹¹³, dont les Mi'kmaq ne se sont jamais prévalus à ce jour.

Les propositions variaient beaucoup. La plus ambitieuse était de réserver trois sièges aux Afro-Néo-Écossais et de rétablir la circonscription exceptionnelle de Preston. Cela dit, la plupart des participants afro-néo-écossais favorables aux sièges réservés ont suggéré que les trois sièges remplacent la circonscription exceptionnelle.

¹¹² Statistique Canada, Enquête nationale auprès des ménages de 2011.

¹¹³ Loi sur l'Assemblée législative (*House of Assembly Act*), RSNS, chap. 1, art. 6, [en ligne]. [<http://nslegislature.ca/legc/statutes/house%20of%20assembly.pdf>]

Le nombre de sièges proposé (trois) se fondait sur deux raisons. D'une part, il y avait trois circonscriptions exceptionnelles acadiennes, et bien des gens supposaient que les populations acadienne et afro-néo-écossaise étaient à peu près égales. D'autre part, la création d'un ou deux sièges seulement se traduirait par des circonscriptions beaucoup trop vastes; on estimait donc qu'en pratique, il en fallait au moins trois.

EN CHAMBRE

Il existe un risque bien réel qu'aucun Afro-Néo-Écossais ne siège à l'Assemblée législative. (Bien entendu, il en va de même pour les Acadiens, mais la probabilité est bien moindre – du moins à court terme – étant donné que les populations de Clare et d'Argyle demeurent relativement importantes.) Voilà pourquoi l'idée des sièges réservés est intéressante. L'un des participants a bien résumé la chose : « La représentation des Afro-Néo-Écossais en Chambre ne peut être laissée au hasard. »

Nous avons donc étudié cette option très attentivement. En fait, aucune autre question n'a fait l'objet d'une analyse aussi poussée.

Précédents à l'étranger

Bien que les sièges réservés soient plutôt rares dans les pays démocratiques, nous en avons trouvé quelques exemples. [Traduction]

En Inde, [...] 2 des 550 sièges au [Parlement] sont réservés à des députés nommés par le président pour représenter la communauté anglo-indienne. D'autres dispositions assurent la représentation de castes et de tribus répertoriées au moyen de circonscriptions réservées où seuls des candidats issus de ces communautés peuvent se présenter [...]

En Éthiopie, le [Conseil de la fédération] compte parmi ses 117 membres un représentant de chacune des 22 nationalités minoritaires¹¹⁴.

La Slovénie réserve aussi des sièges à ses minorités nationales. Ses communautés hongroise et italienne sont assurées d'avoir chacune un député à l'Assemblée nationale. Ces députés peuvent mettre leur veto aux projets de loi concernant les droits particuliers que confère la Constitution à leur communauté¹¹⁵.

La Croatie prévoit des sièges réservés aux minorités nationales en fonction de leur population. Elle compte huit sièges réservés dans une « circonscription », soit le pays entier. [Traduction]

“La minorité serbe élit trois représentants, les minorités hongroise et italienne en élisent chacune un, et les minorités tchèque et slovaque en élisent un conjointement. Les minorités autrichienne, bulgare, allemande, polonaise, rom, roumaine, ruthène, russe, turque, ukrainienne, valaque et juive élisent conjointement un seul député, comme le font les minorités albanaise, bosniaque, monténégrine, macédonienne et slovène”¹¹⁶.

Le modèle néo-zélandais

Le modèle le plus instructif pour la Nouvelle-Écosse est le système électoral de la Nouvelle-Zélande, ce pays étant, comme la province, une démocratie parlementaire issue de la tradition de Westminster. La Nouvelle-Zélande réserve sept sièges à sa population autochtone maorie¹¹⁷.

Le mode de scrutin maori va de pair avec le système électoral du pays en ce sens que les élections maories ont lieu en même temps que les élections générales et s'articulent autour des circonscriptions. Cependant, comme il n'y a que sept circonscriptions maories, elles sont beaucoup plus grandes que les autres.¹¹⁸

¹¹⁴ Alexandra Xanthaki et Dominic O'Sullivan, « Indigenous Participation in Elective Bodies: The Maori in New Zealand », *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 16, 2009, p. 181, à la p. 195.

¹¹⁵ European Centre for Minority Issues, *ECMI Handbook: Participatory Mechanisms for National Minorities*, p. 25, [en ligne], décembre 2015. [http://ecmi-epp.org/wp-content/uploads/2016/01/ECMI_Handbook_12-2015.pdf]

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Pour obtenir une description détaillée du système électoral maori, voir : <http://www.elections.org.nz/m%C4%81ori-and-vote>.

¹¹⁸ [Traduction] « Les circonscriptions maories partagent leurs limites avec les circonscriptions générales et recouvrent le même territoire. Comme les premières sont beaucoup moins nombreuses que les secondes, elles sont aussi beaucoup plus grandes. » S. Banducci, T. Donovan et J. Karp, « Minority Representation, Empowerment, and Participation », *The Journal of Politics*, vol. 66, mai 2004, p. 534, à la p. 536.

La seule autre différence est que les candidats et les électeurs des circonscriptions maories doivent déclarer qu'ils sont maoris. Le nombre de sièges accordés est proportionnel au nombre d'électeurs qui choisissent de s'inscrire sur la liste électorale maorie, en pourcentage de la population nationale¹¹⁹.

Réserves

Certains doutent des avantages des sièges réservés.

[Traduction]

L'efficacité des sièges réservés ne fait pas l'unanimité, et les critiques craignent qu'ils ne soient purement symboliques. N'empêche que beaucoup de pays y ont recours, par exemple lorsque les minorités sont trop petites pour soutenir la concurrence dans le système de partis politiques ordinaire. Certains pays combinent aussi ces sièges à d'autres mesures de représentation¹²⁰.

Selon le rapport Cardinal :

«... en 1991, la Colombie a instauré une pratique de sièges réservés pour les communautés autochtones (deux au Sénat et un à la Chambre des députés) et pour les Afro-Colombiens en 1993 (deux à la Chambre des députés). Ces derniers représentent 10,6 % de la population nationale, mais selon un récent rapport, ils ont moins bien réussi à profiter de ce mécanisme institutionnel en raison de la rivalité interne qu'il a engendrée¹²¹ [...]»

Reste que l'exemple de la Nouvelle-Zélande n'est peut-être pas aussi simple qu'il n'y paraît au premier abord. Établi en 1867, ce modèle se voulait un compromis politique temporaire qui permettrait aux Maoris de voter, mais pas aux élections générales. Il demeure controversé :

[Traduction]

Les positions des partis politiques varient : soutien inconditionnel, soutien conditionnel jusqu'à ce que les Maoris en décident autrement, appui à un référendum national sur l'avenir des sièges, et

rejet catégorique [...] On pose souvent la question : est-il juste que les peuples autochtones puissent profiter d'un système distinct qui garantit leur représentation au Parlement, alors que le reste de la population – même les minorités immigrantes – n'a pas cette option...¹²²?

Les auteurs de cet article soulignent aussi que, comme les candidats maoris remportent des sièges ordinaires en plus des sièges réservés, [Traduction] « la représentation parlementaire des Maoris a fini par dépasser légèrement un niveau proportionnel¹²³ ».

Analyse

Cette stratégie soulève trois questions :

- le nombre de sièges réservés;
- les modalités pratiques entourant les élections et la représentation;
- le concept

Nombre de sièges

Les partisans afro-néo-écossais des sièges réservés qui préconisaient trois sièges ont suggéré qu'un soit attribué à la MRH, et les deux autres, à chaque moitié du reste de la province. La plupart, voire tous, jugeaient qu'il fallait trois sièges au minimum.

Voilà qui pose problème. Selon les données du Recensement de 2016 de Statistique Canada, le nombre d'Afro-Néo-Écossais représente environ les deux tiers du nombre d'Acadiens; avec 21 915 personnes, cette population équivaut à peu près à celle de la circonscription urbaine moyenne et est inférieure à la population actuelle de cinq circonscriptions¹²⁴. Les trois circonscriptions acadiennes exceptionnelles n'ont pas de siège réservé, et les Acadiens francophones sont majoritaires dans seulement l'une d'elles. Il est donc difficile de justifier trois sièges afro-néo-écossais au regard de la population provinciale totale ou des anciennes circonscriptions exceptionnelles.

¹¹⁹ [Traduction] « Après chaque recensement quinquennal, le redécoupage des circonscriptions commence par une période de quatre mois où les électeurs qui déclarent leur origine maorie dans leur formulaire d'inscription reçoivent une lettre qui leur demande de choisir entre la liste électorale maorie et la liste électorale générale. Ainsi, l'une des grandes différences entre les circonscriptions maories et les circonscriptions américaines où les minorités sont majoritaires est que les Maoris peuvent choisir une représentation distincte. On estime que si tous les Maoris s'inscrivaient à la liste électorale qui leur est réservée, il y aurait environ 13 circonscriptions maories [...] » *Ibid.*, à la p. 536.

¹²⁰ European Centre for Minority Issues, ECMI Handbook: Participatory Mechanisms for National Minorities, décembre 2015, p. 25.

¹²¹ Rapport Cardinal (annexe 3A).

¹²² Alexandra Xanthaki et Dominic O'Sullivan, « Indigenous Participation in Elective Bodies: The Maori in New Zealand », *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 16, 2009, p. 181, à la note de bas de page 53.

¹²³ *Ibid.*, à la p. 192.

¹²⁴ Voir le tableau présenté à l'annexe 10.

Même si l'on doit tenir compte de circonstances particulières en raison d'injustices historiques, d'autres groupes – notamment les Acadiens et les Mi'kmaq – pourraient invoquer des arguments similaires. Trois sièges afro-néo-écossais sembleraient justifier cinq sièges réservés aux Acadiens, et peut-être même huit sièges réservés aux Premières Nations, si l'on se fie au Recensement de 2016. L'expérience des pays mentionnés ci-haut montre qu'il s'agit là d'une conséquence probable de la création de sièges réservés.

Problèmes d'ordre pratique

DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE À LA NOUVELLE-ÉCOSSE

Il n'est pas certain que le modèle néo-zélandais de sièges réservés au peuple autochtone du pays, les Maoris, servirait l'intérêt des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. Les Maoris représentent 15 % de l'électorat de la Nouvelle-Zélande, alors qu'ensemble, les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais constituent environ 6 % de l'électorat de la province. Si l'on reproduisait ce modèle en Nouvelle-Écosse, il y aurait un siège afro-néo-écossais et deux sièges acadiens, pour l'ensemble de la province.

Même si la Nouvelle-Écosse adoptait le système mixte avec compensation proportionnelle de la Nouvelle-Zélande¹²⁵, il serait beaucoup plus difficile en l'occurrence de motiver les partis à placer leurs candidats acadiens et afro-néo-écossais en haut de leur liste. Nous parlerons des systèmes électoraux dans la prochaine section.

Députés désignés

Xanthaki et O'Sullivan signalent un autre problème éventuel :

[Traduction]

... En effet, il faut reconnaître que les mesures de promotion sociale n'ont pas toutes des effets positifs [...] Les mesures destinées aux membres de groupes culturels visent

*spécifiquement la caractéristique qui fait d'eux une minorité et les séparent ainsi du reste de la population; non seulement elles ne tiennent pas compte des autres aspects de leur identité, mais elles peuvent aussi maintenir l'exclusion de ces personnes*¹²⁶.

L'article précise ensuite qu'il ne s'agit pas d'un argument contre ce genre de mesures, le but étant simplement d'émettre une mise en garde.

Par ailleurs, les députés désignés risquent d'être perçus comme représentant tous les membres de la communauté dans tous les dossiers. Si certains soutiennent que les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais devraient pouvoir s'adresser à leur député local pour les dossiers locaux et à leur député désigné pour les grands enjeux, des membres de ces communautés nous ont dit que les gens avaient tendance à penser que leur député servait de porte-parole à tous les Acadiens ou Afro-Néo-Écossais à l'Assemblée législative. Les sièges réservés viendraient à tout le moins légitimer ce sentiment, et pourraient avoir comme effet pervers de l'institutionnaliser. Loin de nous l'idée d'affirmer que ce serait juste ou souhaitable; disons simplement qu'avec une carte électorale distincte, les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais risqueraient de se retrouver, au mieux, avec des députés responsables de très vastes territoires.

Il y aurait alors des répercussions. Des députés actuels et d'ex-députés nous ont dit que la plupart des électeurs, surtout en région rurale, s'adressaient à eux au sujet d'affaires locales (police, routes, écoles, installations médicales, etc.). Et bien que les députés afro-néo-écossais puissent mieux comprendre ce qu'implique l'appartenance à cette communauté, ils ne comprendront peut-être pas aussi bien qu'un député local à quoi ressemble la vie dans une région particulière. Pour revenir à l'explication donnée par un participant à nos consultations, dans le contexte acadien :

« On aurait un député culturel qui représente les Acadiens, et un vrai député qui représente la région. Qui irait-on voir en cas de réel besoin? »

¹²⁵ La Nouvelle-Zélande possède un système mixte avec compensation proportionnelle. Chaque électeur vote deux fois : pour un candidat dans un scrutin majoritaire uninominal à un tour, et pour un parti dans un système de représentation proportionnelle. Les partis qui récoltent 5 % des suffrages au pays peuvent nommer des députés figurant sur leur liste nationale de candidats classés par ordre d'importance, appelée « liste de parti ».

¹²⁶ Alexandra Xanthaki et Dominic O'Sullivan, à la p. 194, citant K. Fierlbeck, « The Ambivalent Potential of Cultural Identity », *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, 1996, p. 3, à la p. 21.

Que le pire des scénarios se produise ou non, il y aura nécessairement une certaine confusion entourant le travail des députés désignés et des députés locaux dans les circonscriptions ordinaires. Dans l'idéal, les deux députés collaboreraient, mais cela pourrait s'avérer ardu s'ils n'appartiennent pas au même parti et se font face en Chambre.

On a proposé comme solution pour les Afro-Néo-Écossais que les électeurs votent deux fois : pour un député désigné, et pour un député local. Le premier se chargerait des grands enjeux touchant la communauté, et le second, des dossiers locaux.

Outre le fait que certains Néo-Écossais auraient deux votes tandis que les autres n'en auraient qu'un seul pour des raisons d'identité, ce qui nécessiterait un temps d'adaptation, signalons un problème d'ordre pratique plus immédiat : qui aurait deux votes?

Lors de nos consultations publiques, on nous a parlé des difficultés que présentent les élections scolaires (CSAP et sièges afro-néo-écossais). Pour le moment, les greffiers du scrutin se fient tout simplement aux déclarations volontaires faites par les électeurs. Comme ceux-ci ne peuvent voter qu'une fois, il n'y aurait essentiellement aucun avantage à choisir un groupe plutôt que l'autre. Mais s'il était possible d'obtenir deux votes, les électeurs majoritaires seraient motivés à mentir.

Quant aux élections législatives, une surveillance accrue serait de rigueur pour éviter que les candidats défaits ne contestent les résultats. Selon toute vraisemblance, il faudrait dresser des listes électorales distinctes, ce qui nécessiterait un recensement exhaustif et une définition légale des membres du groupe visé. Il serait aussi essentiel d'établir une marche à suivre pour faire appel de la décision du recenseur. L'établissement de définitions pourrait créer une tension considérable au sein d'une ou de plusieurs communautés.

Vu la nature particulière des sièges réservés, les gens pourraient avoir tendance à percevoir ces députés comme étant un peu moins importants que ceux des circonscriptions ordinaires. Les minorités et leurs députés risqueraient donc de se retrouver à nouveau – pour des raisons bien différentes – en marge du courant dominant dans la sphère politique et l'administration publique.

Enfin, durant les consultations, les intervenants tant afro-néo-écossais qu'acadiens ont dit craindre que les plus grandes communautés élisent toujours leurs propres membres, et que l'élu se concentre donc toujours sur ces communautés.

LE CONCEPT

L'idée des sièges réservés est particulièrement attrayante en ce sens que les partis politiques seraient obligés de recruter activement des candidats acadiens et afro-néo-écossais, et d'inclure les enjeux propres à ces communautés dans leur programme électoral. Une présence acadienne et afro-néo-écossaise en Chambre serait garantie. Qui plus est, la séparation des sièges réservés et des circonscriptions ordinaires pourrait écarter la question de la parité électorale, du moins en théorie. Il faut toutefois savoir que les tribunaux pourraient exercer un contrôle à cet égard.

Si le siège afro-néo-écossais réservé dans les conseils scolaires constitue un précédent intéressant, l'analogie n'est pas parfaite. Les membres des conseils scolaires (comme de tout autre conseil) sont collectivement responsables et doivent unir leurs efforts. En revanche, les députés à l'Assemblée législative entretiennent un climat de compétition et de partisanerie. Un conseil scolaire émane de la loi et possède un mandat à la fois important et précis. L'Assemblée législative, quant à elle, est à l'origine des lois et doit s'acquitter d'un large mandat d'intérêt public et d'obligations qui peuvent toucher toute la province.

Depuis longtemps au Canada, les écoles et les conseils scolaires sont séparés en fonction de différences religieuses et culturelles. L'éducation étant le moteur du progrès dans notre société, on constate une forte volonté d'adapter les écoles aux réalités des jeunes Afro-Néo-Écossais. Les Acadiens et les francophones, quant à eux, ont leur propre conseil scolaire. L'adoption d'une mesure spéciale sur l'intégration de la perspective afro-néo-écossaise aux conseils scolaires s'inscrirait dans une pratique courante de longue date en éducation.

Soulignons ensuite le problème que pose l'officialisation de l'identité aux élections et dans le processus démocratique, si bien intentionnée

soit-elle. Il y a à peine 100 ans que la Nouvelle-Écosse a instauré le suffrage universel, c'est-à-dire le droit de vote accordé sans égard au sexe, à la race, à la religion et aux avoirs. La réintroduction de caractéristiques personnelles dans les élections devrait être un dernier recours, et non la première mesure prise. Si l'on peut justifier le raisonnement pour une caractéristique donnée, on peut aussi le faire pour tout autre facteur de distinction sociale (comme l'illustre l'exemple croate susmentionné, où huit sièges réservés sont divisés entre 21 minorités). Notre démocratie parlementaire regroupe différents intérêts politiques – à un point tel, certes, que l'on néglige parfois ceux des minorités. Néanmoins, une différenciation fondée sur certaines caractéristiques peut affaiblir la cohésion sociale.

ANALYSE

Les commissaires ont analysé en détail l'idée des sièges réservés. Nous convenons que la représentation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais à l'Assemblée législative est primordiale et incarne un symbole fort de la diversité de notre société et du rôle important qu'y jouent ces communautés. Nous sommes conscients que les conséquences de leur marginalisation passée demeurent présentes. Et nous sommes aussi d'avis que, vu la taille et la dispersion des deux groupes, en particulier de la communauté afro-néo-écossaise, le système électoral actuel ne permet pas d'assurer leur représentation politique.

Par contre, si nous sommes très enclins à admettre, comme l'a fait valoir un intervenant afro-néo-écossais, que la représentation « ne doit pas être laissée au hasard », nous reconnaissons néanmoins que toutes les élections comportent leur part de chance. Il se peut que le candidat favori d'un électeur ne soit pas élu, siège dans l'opposition, s'avère incompetent ou adopte des positions contraires aux siennes.

Notre décision de ne pas recommander la création de sièges réservés *pour le moment* n'a pas été facile; nous en avons discuté jusqu'à la toute fin. Nous tenons à assurer à ceux qui ont proposé cette option qu'elle a été prise très au sérieux.

Notre décision repose sur trois raisons :

- Aspect pratique
 - o Le recensement des électeurs nécessiterait une distinction par caractéristiques raciales et ethniques en vertu d'une norme légale.
 - o Le nombre de sièges requis dépasse la norme de parité établie dans *Carter*.
- Aspect conceptuel
 - o Malgré ses lacunes, notre système fondé sur le lieu part au moins d'un facteur qui peut nous unir, soit l'endroit où nous vivons.
 - o L'intégration de caractéristiques raciales et ethniques à la législation électorale encouragerait une distinction en fonction d'autres caractéristiques identitaires, et certaines personnes pourraient s'en servir pour nous diviser et miner la cohésion sociale.
- Il existe d'autres moyens d'améliorer la représentation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais.

Il ne s'agit pas de choisir entre les sièges réservés ou rien du tout. La représentation descriptive n'est pas la seule forme de représentation, et les sièges réservés ne sont pas le seul moyen d'assurer une représentation descriptive. Nous croyons que notre régime d'administration publique offre d'autres façons d'améliorer l'effectivité de la représentation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. La représentation effective ne repose pas sur les seules épaules d'un député, ou même de trois ou cinq députés. Dans le présent rapport, nous proposons de nombreuses mesures qui, prises ensemble, amélioreront l'effectivité de cette représentation sans toutefois créer de système électoral parallèle. Bien que nous partagions les aspirations qui ont fait naître cette proposition, nous croyons, pour des raisons d'ordre pratique et conceptuel, qu'elle est probablement irréalisable et risque d'engendrer plus de problèmes qu'elle n'en réglera.

Plutôt que de créer des sièges réservés, il vaudrait mieux rétablir le pouvoir permettant à la commission de délimitation de recommander des circonscriptions exceptionnelles.

Mentionnons aussi au passage la possibilité de créer des circonscriptions non contiguës qui permettraient à la commission d'établir une circonscription composée de régions séparées géographiquement, mais unies par des liens communautaires étroits. Une circonscription composée d'îles, en un sens. Cette option, toutefois, soulève bien des doutes; on craint notamment que ce système sème la confusion au sein de l'électorat. Il pourrait par contre servir à regrouper de petites communautés minoritaires. Entendons-nous bien : nous ne conseillons pas de créer des circonscriptions non contiguës, mais recommandons que la commission de délimitation puisse envisager cette possibilité. Le débat entourant leur bien-fondé devrait s'inscrire dans le cadre de ses travaux.

Même si, en définitive, nous ne recommandons pas de créer des sièges réservés, nous tenions à exposer la question, puisque nous en avons tellement entendu parler. Si aucune des recommandations du présent rapport n'est appliquée, ou si la Nouvelle-Écosse entreprend une transformation profonde de son système électoral, le gouvernement en place pourrait avoir intérêt à réexaminer cette option; le cas échéant, nous aurons au moins proposé notre analyse.

Systèmes électoraux

Notre système électoral est un des facteurs qui influent sur la représentation des minorités à l'Assemblée législative. Le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni partagent un système électoral similaire fondé sur des circonscriptions uninominales à scrutin majoritaire, habituellement appelé « scrutin majoritaire uninominal à un tour » (SMUT). Les candidats sont présentés aux électeurs en fonction de leurs partis politiques respectifs. Le gagnant est la personne qui obtient le plus de votes (une majorité relative, et pas nécessairement une majorité absolue); il devient alors le seul député qui représente la circonscription.

Un système électoral doit reposer sur des principes et être simple et pratique, de sorte que les citoyens puissent le comprendre et s'y fier. « Une personne, un vote » est une règle simple qui répond à ce critère, mais ne suffit pas à soutenir la diversité et la représentation des minorités. Cela dit, tout

système électoral comporte des tendances, des forces et des faiblesses qui lui sont inhérentes. Même si nous ne sommes pas une commission sur la réforme électorale, nous trouvons important de souligner qu'il existe d'autres systèmes. À ce sujet, l'un des mémoires reçus allait droit au but :

[Traduction]

La représentation proportionnelle est le meilleur moyen d'assurer la représentation effective de tous les Néo-Écossais, surtout ceux qui appartiennent à des groupes habituellement sous-représentés.

S'il est vrai que la réforme électorale est un sujet bien distinct, nous le jugeons suffisamment pertinent pour l'inclure dans notre document d'information. Malgré tout, nous avons recueilli très peu de commentaires à ce sujet, que ce soit par écrit ou à nos assemblées publiques. Nous avons cependant commandé un rapport concernant l'incidence des systèmes électoraux sur les Afro-Néo-Écossais; il figure à l'annexe 3B.

En gros, il y a deux systèmes : le SMUT (notre système actuel) et la représentation proportionnelle (RP).

SCRUTIN MAJORITAIRE UNINOMINAL À UN TOUR

Le SMUT est simple et tend à produire des gouvernements majoritaires stables, parce que la plus grande minorité de votes se traduit habituellement par une majorité de sièges. Aux dernières élections fédérales, les libéraux ont remporté 54,4 % des sièges avec 39,5 % des votes. Des 1 309 257 suffrages exprimés au Canada atlantique, 58,7 % sont allés au Parti libéral, 21,8 %, au Parti conservateur, 17,9 %, au Nouveau Parti démocratique et 3,5 %, au Parti vert, mais les libéraux ont pourtant raflé les 32 sièges. C'est l'équivalent politique d'une équipe sportive qui gagne de nombreux matchs en comptant quelques buts de plus que son adversaire, tandis qu'une autre gagne quelques matchs en comptant beaucoup plus souvent que l'autre équipe. Le nombre total de buts sera peut-être le même, mais le classement différera.

Des données probantes indiquent qu'« un peu partout dans le monde, il y a [beaucoup] moins de chance que les minorités ethniques et raciales soient représentées dans les assemblées législatives élues sous le SMUT¹²⁷ ». Par exemple, si la Chambre des communes du Royaume-Uni était représentative de la population, il y aurait 117 députés noirs et provenant des minorités ethniques (NPME). Or, il n'y en a que 27¹²⁸.

Aux États-Unis, beaucoup d'observateurs et d'universitaires considèrent que ce système est à l'origine de la perte de pouvoir systémique des minorités et des pauvres. Certains le perçoivent comme étant, par nature, injuste et antidémocratique, simplement parce que, dans ce système, les candidats qui représentent les minorités politiques ont énormément de difficulté à remporter une majorité ou une importante majorité relative. Ce problème est aggravé (là où il n'y a pas de commission indépendante de délimitation) par le remaniement racial arbitraire des circonscriptions, qui consiste à [Traduction] « répartir les minorités dans les circonscriptions électorales afin que leurs candidats préférés n'obtiennent pas suffisamment de votes pour être élus¹²⁹ ». L'histoire montre que ces manœuvres tendent à désavantager le Parti démocrate, généralement considéré comme le parti de prédilection des Afro-Américains. Voilà pourquoi beaucoup de gens appuient la représentation proportionnelle.

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

La représentation proportionnelle (RP) est une famille de systèmes électoraux dans lesquels les sièges correspondent davantage aux votes obtenus que dans le SMUT¹³⁰. L'argument pour la RP commence par une critique du SMUT :

[Traduction]

Dans le SMUT, les partis étaient fortement motivés à plaire au plus grand public possible pour obtenir le plus de votes. Résultat : un système où il arrivait souvent que deux grands partis proposent des programmes électoraux très semblables. Dans un système de RP, les partis peuvent garder leurs biais idéologiques et axer leurs efforts sur leur base. Ainsi, le nombre de partis augmente [...], et les choix proposés aux électeurs sont clairs. Les tenants du nouveau système soutenaient aussi que non seulement la RP serait plus juste, mais elle encouragerait aussi une politique consensuelle, en exigeant que plusieurs partis collaborent pour assurer un gouvernement efficace. Voilà qui contraste avec la dominance d'un gouvernement formé d'un seul parti et du climat politique conflictuel qui en découle dans le SMUT¹³¹.

La Commission du droit du Canada a conclu que le pays devrait envisager la mise en place d'un système électoral qui intègre une certaine forme de représentation proportionnelle¹³². Il a déjà été dit que si le Royaume-Uni adoptait la représentation proportionnelle, il donnerait ainsi vraisemblablement [Traduction] « l'occasion aux minorités de se faire entendre et de s'asseoir autour de la table¹³³ ». D'autres estiment toutefois que cet appui « repose sur une mauvaise compréhension du rôle d'une élection ». Selon ces critiques, le but d'une élection est de choisir un gouvernement et de lui donner le pouvoir de gouverner, alors que, d'après eux, la RP crée généralement des gouvernements faibles et fait ressortir les divisions politiques d'une société¹³⁴.

L'un des problèmes tient à ce qu'il existe une myriade de formes de représentation proportionnelle et que la majorité des pays ayant adopté ce type de représentation combinent en fait les deux systèmes. Il est donc impossible d'examiner toutes les options en détail. La Nouvelle-Zélande, par exemple, utilise un système hybride où 69 de ses 120 députés sont

¹²⁷ Réseau du savoir électoral ACE, « Les systèmes électoraux », [en ligne]. [http://aceproject.org/ace-fr/topics/es/onePage]

¹²⁸ Andrew Knight, *La représentation politique des personnes d'ascendance africaine au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada*, préparé pour la Commission, annexe 3B.

¹²⁹ Kim Soffen, « How racial gerrymandering deprives black people of political power », *The Washington Post*, [en ligne], 9 juin 2016. [https://www.washingtonpost.com/news/world/wp/2016/06/09/how-a-widespread-practice-to-politically-empower-african-americans-might-actually-harm-them/?utm_term=.153b0056ae1b]

¹³⁰ Hannah Crouch, « Voting Shake up. What is Proportional Representation, why don't we use the voting system in the UK, and where is it used? », *The Sun*, 8 juin 2017.

¹³¹ Alexandra Xanthaki et Dominic O'Sullivan, « Indigenous Participation in Elective Bodies: The Maori in New Zealand », *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 16, 2009, p. 181, à la p. 199.

¹³² Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, 2004, p. 189.

¹³³ Sophie Cartwright, « Proportional representation can offer democracy to all, not just to the majority », *openDemocracy UK*, [en ligne], 17 août 2016. [https://www.opendemocracy.net/uk/sophie-cartwright/proportional-representation-can-offer-democracy-to-all-not-just-to-majority]

¹³⁴ Bernard Owen et Guy Lardeyret, « Don't waste your best asset ».

élus par SMUT, et les autres, selon la RP. Dans les circonscriptions de RP, les partis présentent des listes de candidats qu'ils utilisent après l'élection pour nommer le nombre de députés correspondant au pourcentage des suffrages obtenu.

Selon Xanthaki, le système mixte avec compensation proportionnelle [Traduction] « a donné les résultats prévus : un parlement plus représentatif et plus diversifié¹³⁵ ». Le facteur le plus crucial est sans doute que l'on encourage les partis politiques à présenter des candidats issus de minorités en leur permettant de proposer une liste de candidats dans chaque circonscription. On parle alors de circonscriptions plurinominales, possibles tant dans le SMUT que dans la RP. D'ailleurs, la Nouvelle-Écosse a déjà eu des circonscriptions binominales établies en raison de différences religieuses. Le problème, c'est que les circonscriptions plurinominales nécessitent inévitablement beaucoup plus de députés ou des circonscriptions beaucoup moins nombreuses, mais plus grandes. Cela dit, en règle générale, ces circonscriptions et les faibles seuils des partis – soit le nombre minimum de votes à obtenir pour remporter un siège – tendent à accroître la représentation des minorités au sein des organes législatifs.

La question du seuil est problématique pour les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais. Il n'est pas certain que les populations d'Acadiens et d'Afro-Néo-Écossais sont assez grandes pour profiter de la RP. Dans son mémoire, Andrew Knight¹³⁶, qui ne s'oppose pas à la RP en principe, y va néanmoins d'une mise en garde : « on ne sait pas vraiment quelle version de la RP assurerait dans les faits la représentation politique effective des populations d'ascendance africaine [en Nouvelle-Écosse]¹³⁷ ». Les avantages pratiques de la RP pour la communauté acadienne ont d'ailleurs suscité un scepticisme similaire. La présence même des partis est tributaire d'un seuil de suffrages minimal dans les systèmes de RP. Dans certains pays, le seuil est fixé à 5 % des votes. Parfois, c'est 10 %. Au moment où nous rédigeons le présent rapport, les Néo-Zélandais venaient d'apprendre quels partis formeraient leur prochain gouvernement, près d'un

mois après l'élection du 23 septembre. Le Parti maori n'a pu faire élire aucun député selon la RP parce qu'il est tombé sous le seuil de 5 %¹³⁸. Notons que la proportion de Maoris en Nouvelle-Zélande est plus de deux fois supérieure à la proportion totale d'Acadiens et d'Afro-Néo-Écossais dans notre province.

Bref, bien que la RP sous quelque forme tende à améliorer le statut des minorités dans les organes législatifs, nous ne pouvons affirmer avec certitude qu'elle améliorerait celui des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais à l'Assemblée législative. Par ailleurs, l'adoption de la RP viendrait bouleverser notre système électoral, et tous les Néo-Écossais en sentiraient les effets. Rappelons que nous ne sommes pas une commission électorale; nous avons reçu quelques commentaires à l'appui de la RP, mais les intervenants n'en ont pas fait un sujet central. Nous ne formulons donc aucune recommandation sur les systèmes électoraux, à une exception près : si la province en vient à envisager un changement de mode de scrutin, elle devra tenir compte de la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais, notamment en étudiant la possibilité de créer des sièges réservés.

¹³⁵ *Supra*, Alexandra Xanthaki et Dominic O'Sullivan, p. 199.

¹³⁶ *Supra*, Andrew Knight.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ http://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2017/

Délimitation : quels sont les préceptes à observer pour fixer les règles?

Légiférer sur le mandat

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a déclaré : [Traduction]

Nous n'avançons pas que l'article 3 de la Charte exige l'établissement de circonscriptions protégées à Clare, à Argyle et à Richmond. Néanmoins, selon l'article 3 [de la Charte], l'organe autorisé par la loi à délimiter les circonscriptions doit pouvoir prendre en considération les critères constitutionnels énoncés dans les motifs des juges majoritaires dans Carter, et exprimer son point de vue sur la question¹³⁹.

En intervenant le 14 juin 2012, le procureur général a empêché la Commission d'atteindre l'équilibre exigé et d'exprimer son point de vue authentique sur la représentation effective des électeurs de Clare, d'Argyle et de Richmond. Cette intervention allait donc à l'encontre des principes de l'article 3 de la Charte. L'atteinte 1) a mené directement à la recommandation, dans le rapport final, d'éliminer les circonscriptions protégées qui, par contre-coup, 2) a mené directement à leur abolition¹⁴⁰[...]

En elle-même, cette conclusion laisse croire qu'on ne peut limiter d'aucune façon les travaux d'une commission de délimitation. Ce qui, a priori, interdirait à quiconque – y compris au législateur – de conférer un mandat à la commission, entité ni démocratiquement élue, ni tenue de rendre des comptes au public. Cette interprétation est inquiétante, surtout pour les minorités. Comme nous espérons le montrer, il faut en fait comprendre que le problème résidait dans la façon d'établir et de faire respecter le mandat.

La lettre du procureur général

L'erreur fatale, semblerait-il, fut pour le procureur général d'empêcher la Commission [Traduction] d'« exprimer son point de vue authentique sur la représentation effective ». S'il s'agissait du seul motif de la décision, alors nous conseillerions au gouvernement de ne pas envoyer de lettres aux commissions de délimitation. Or, il y a deux raisons de croire que le problème n'était pas vraiment la lettre du procureur général. Si, par exemple, la Commission avait accepté son mandat d'emblée et (avec autant de réticence) recommandé l'élimination des circonscriptions exceptionnelles, il n'y aurait pas eu de lettre. Mais l'élimination de ces circonscriptions aurait-elle été constitutionnelle pour autant?

Il est peu probable que le procureur général ait eu le pouvoir de contraindre la Commission – d'ailleurs, il n'a pas prétendu que c'était le cas. Dans sa lettre, il cite comme sources le mandat de la Commission et l'avis juridique des avocats du législateur¹⁴¹. Autrement dit, il n'impose pas ses propres exigences, mais rappelle à la Commission son mandat.

¹³⁹ Paragr. 135-136.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Il est important d'établir une distinction entre la Chambre d'assemblée (l'organe législatif) et le gouvernement (l'organe exécutif), et entre Ross Landry, le député, et Ross Landry, le procureur général. Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales sont assujetties à la loi sur l'Assemblée législative (*House of Assembly Act*) et au mandat que leur confère le comité spécial de la Chambre (que, pour compliquer la situation, Ross Landry présidait en sa qualité de député). La commission est créée par l'organe législatif. Le procureur général est le conseiller juridique de l'organe exécutif, mais ne fait pas partie de l'organe législatif. En Chambre, la personne qui exerce les fonctions de procureur général – Ross Landry à l'époque – est un simple député. Le rapport avait été soumis au procureur général conformément au paragraphe 2(i) du mandat, qui désigne le procureur général comme représentant du premier ministre en vertu de la loi sur l'Assemblée législative (*House of Assembly Act*). Bref, le procureur général n'est que le représentant chargé de présenter les rapports de la Commission au gouvernement, puisque les rapports doivent faire l'objet d'un projet de loi. Ross Landry, en sa qualité de procureur général chargé de recevoir les rapports, a rejeté le premier rapport d'étape à la lumière de l'avis juridique du conseiller législatif (les avocats du législateur). Il ne prétend pas exercer sa propre compétence à titre de procureur général et ne cite pas l'avis des avocats du ministère de la Justice, qui travaillent plutôt pour l'organe exécutif.

Ainsi, la véritable contrainte imposée à la Commission était le mandat établi par le Comité spécial. Nous en venons donc à la vraie question : qu'est-ce qui est répréhensible d'un point de vue constitutionnel, le mandat ou la manière de l'établir? Voilà qui n'est pas que simples arguties. Si les commissions doivent être entièrement libres d'exprimer leur « point de vue authentique » sur les limites des circonscriptions au titre des lois constitutionnelles, alors le droit de poser les principes de délimitation est en quelque sorte écarté du contrôle démocratique.

Il y a toutefois lieu de croire que la Cour d'appel ne visait pas un résultat si extrême.

Les limites recommandées par les commissions

La *Charte* n'exige pas le recours à une commission indépendante de délimitation des circonscriptions. Mais selon la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, une fois la commission créée, elle ne peut être limitée qu'à trois égards : [Traduction]

Si la Commission peut exprimer son point de vue sur la représentation effective en vertu de son mandat constitutionnel, rien n'empêche qu'on lui confère un mandat à titre indicatif. En l'espèce, dans son premier rapport d'étape, la Commission de 2012 considérait le paragraphe 2(d) du mandat [la variance de $\pm 25\%$] comme une indication seulement. Elle en a tenu compte, mais a décidé que le critère constitutionnel de la représentation des minorités et de l'identité culturelle l'emportait.

Sous cette même réserve, rien n'empêche que l'on attribue à la Commission une tâche additionnelle, comme en 1992. Il pourrait s'agir d'annexer à son rapport des limites provisoires recommandées en fonction d'un autre scénario, par exemple l'élimination des « circonscriptions protégées ».

Enfin, rien n'empêche que l'on établisse un mandat administratif qui ne va pas à l'encontre de la position de la Commission sur la représentation effective. Citons comme exemple les 52 sièges provinciaux¹⁴².

Ainsi, sauf pour son volet administratif (comme le nombre de sièges), le mandat n'est pas tant un ensemble d'exigences qu'une série de suggestions et de questions.

La Cour d'appel, toutefois, cite comme source l'opinion majoritaire de la Cour suprême dans **Carter**. Pour bien comprendre sa position, nous devons donc interpréter son opinion à la lumière de cet arrêt.

Processus

La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a déclaré l'inconstitutionnalité du processus de délimitation des circonscriptions, et non des limites proprement dites. Dans **Carter**, les juges n'ont pu déterminer unanimement – ou du moins, avec certitude – si ce processus était protégé par la loi constitutionnelle. L'affaire portait sur la disposition législative saskatchewanaise qui prévoyait que les sièges seraient répartis entre les régions urbaines et rurales de manière à accroître la représentation des populations rurales.

La juge McLachlin, qui s'exprimait au nom des juges majoritaires, s'est manifestement penchée sur l'origine des conditions imposées à la commission saskatchewanaise¹⁴³ : « je conclu[s] qu'en fait le processus suivi [pour établir le mandat] ne viole pas l'art. 3 [de la *Charte*] ». On voit donc bien que la conformité du processus à la *Charte* est surveillée, mais il ne s'agit peut-être pas d'une protection constitutionnelle. L'opinion de la juge commence comme suit :

Je suis d'avis que les limites elles-mêmes constituent le point litigieux dans ce pourvoi. En effet, les questions [du renvoi] visent non pas la Loi, mais la constitutionnalité des « différences dans le nombre d'électeurs [...] » et de la « répartition des circonscriptions entre les zones urbaines, rurales et du Nord ». Dans la mesure où The Representation Act, 1989 définit les circonscriptions, la validité de cette Loi se trouve indirectement mise en doute. Et dans la mesure où The Electoral Boundaries Commission Act fournit les critères applicables à la délimitation des circonscriptions, cette Loi peut influencer sur les réponses aux questions

¹⁴² Paragr. 94-96.

¹⁴³ Page 190 de l'arrêt.

*posées. Mais la question fondamentale dont notre Cour est saisie consiste à savoir si ces différences et cette répartition reflétées dans les circonscriptions elles-mêmes violent la garantie du droit de vote prévu par la Charte*¹⁴⁴.

Il semblerait que, bien que la juge McLachlin ait examiné le processus, elle a fondé son opinion sur les résultats¹⁴⁵. Comme le droit de vote prévu dans la Charte appartient aux électeurs, et non à la commission de délimitation, on s'attendait peut-être à ce que la protection constitutionnelle s'applique aux limites mêmes, et non au processus. Seules les limites touchent les électeurs, mais cela ne veut pas dire que, pour déterminer leur constitutionnalité, un tribunal ne peut examiner le processus de délimitation. Un processus douteux, par exemple excessivement partisan, pourrait attirer l'attention des tribunaux et justifier leur scepticisme à l'égard des limites établies. C'est la logique que semblent avoir suivie les juges majoritaires dans **Carter**. L'important est qu'au bout du compte, ces derniers ont maintenu l'imposition, prescrite par la loi, d'un mandat à la commission des circonscriptions électorales de la Saskatchewan par le législateur, même si ce mandat restreignait manifestement le pouvoir discrétionnaire de ladite commission.

En fait, les commentaires de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse sur la lettre du procureur général semblent rejoindre davantage la position des juges minoritaires de la Cour suprême dans **Carter**. Le juge Cory, qui s'exprimait au nom de ces derniers, a déclaré :

*En effet, si la carte électorale elle-même semble donner un résultat qui n'est pas trop déraisonnable, je suis néanmoins d'avis que les conditions imposées par la Loi ont eu pour effet de porter atteinte aux droits des électeurs des villes. Dès lors qu'une commission de délimitation était établie, il incombait à l'assemblée législative de la Saskatchewan de veiller à ce que la commission soit en mesure de remplir son mandat librement et sans ingérence inutile*¹⁴⁶.

On ne sait pas trop ce qui dérangeait vraiment la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse : le mandat ou son imposition à des fins partisans. À notre avis, le vrai problème ne résidait pas dans les contraintes imposées à la Commission dans le mandat; c'était que le mandat n'était pas encadré par la loi.

LE VRAI PROBLÈME

Il y a trois raisons de croire que le vrai problème aux yeux de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse était que le mandat de la Commission avait été établi par un comité spécial.

Premièrement, la loi sur l'Assemblée législative (*House of Assembly Act*) n'accorde pas explicitement au comité spécial le pouvoir d'établir un mandat restrictif. Comme l'a souligné la Cour d'appel :

[Traduction]

*Il n'est pas prévu à l'article 5 de la loi [House of Assembly Act] que le comité spécial, composé majoritairement de députés du parti ministériel, puisse 1) prendre des décisions exécutoires sur la représentation effective, ou 2) empêcher la Commission d'exprimer son point de vue sur l'analyse centrale de la représentation effective*¹⁴⁷. (Soulignement ajouté)

Et :

[Traduction]

*... Dans Carter, la loi saskatchewanaise précisait les contraintes, contrairement à la loi néo-écossaise. Le paragraphe 2(d) vient du Comité spécial. Le mandat est un instrument secondaire utilisé en vertu des paragraphes 5(3) et (5) de la loi sur l'Assemblée législative (House of Assembly Act)*¹⁴⁸ [...] (Soulignement ajouté)

Deuxièmement, la Cour d'appel a cité textuellement la juge McLachlin dans **Carter** sur la norme de déférence que doivent respecter les tribunaux à l'égard des « circonscriptions électorales établies par le législateur » :

¹⁴⁴ Page 178.

¹⁴⁵ La différence entre les issues des affaires en Nouvelle-Écosse et en Saskatchewan est peut-être surtout attribuable aux questions posées aux tribunaux. Dans le cas de la Nouvelle-Écosse, les questions portaient précisément sur l'abolition des trois circonscriptions.

¹⁴⁶ Page 171.

¹⁴⁷ Paragr. 92.

¹⁴⁸ Paragr. 110.

[Traduction]

On peut demander à la Cour de vérifier si les limites édictées respectent l'article 3 de la Charte. La juge McLachlin a décrit la norme de contrôle judiciaire :

'Notre Cour a affirmé à plusieurs reprises que les tribunaux doivent se garder de modifier indûment les décisions dans lesquelles il faut sopeser des considérations de principe opposées [références omises]. Ces considérations m'ont incitée à dire, à la p. 419 de l'arrêt Dixon, précité, que [...] "les tribunaux devraient se garder de modifier, en vertu de l'art. 3 de la Charte, les circonscriptions électorales établies par le législateur à moins qu'il ne semble que des personnes raisonnables, appliquant les principes appropriés, n'auraient pu tracer les limites existantes des circonscriptions". » [Soulignement ajouté par la Cour d'appel]

Troisièmement, la loi saskatchewanaise confirmée dans **Carter** était plus restrictive que le mandat établi par le Comité spécial et examiné par la Cour d'appel. Selon cette loi, il devait y avoir 29 circonscriptions urbaines et 35 circonscriptions rurales, de sorte qu'on attribuait arbitrairement 53 % des sièges à 50,4 % de la population – les électeurs en région rurale – et 43,9 % aux électeurs en région urbaine, qui représentaient 47,6 % de la population¹⁴⁹. Dans les faits, la loi empêchait la commission de respecter la parité électorale, que la Cour suprême considérait comme étant « d'importance primordiale ». L'Assemblée législative de la Saskatchewan a aussi établi un écart maximal de 25 %¹⁵⁰, chiffre imposé à la commission néo-écossaise de 2012. Ainsi, la commission saskatchewanaise était moins libre d'« exprimer sa véritable opinion » que la commission néo-écossaise. Cette dernière pouvait au moins appliquer le critère premier de la parité électorale avec le même écart maximal que la Saskatchewan. La seule distinction juridique entre ce qui a été confirmé en Saskatchewan et ce qui a été annulé en Nouvelle-Écosse, c'est que le mandat de la commission saskatchewanaise était encadré par la loi.

Le rôle de l'Assemblée législative

Bien que la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse n'ait pas traité de l'argument invoqué par la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (FANE), à savoir qu'il faut interpréter l'article 3 de la Charte à la lumière du principe constitutionnel de protection des minorités et de leurs droits linguistiques¹⁵¹, elle a manifestement tenu compte d'un aspect particulier de cet argument :

Les circonscriptions protégées étaient un droit d'importance cruciale pour la communauté acadienne. Leur abolition sans délibérations, justification ou examen des conséquences néfastes contrevenait à l'article 3 de la Charte, dûment interprété à la lumière du principe constitutionnel de protection des minorités et de leurs droits linguistiques¹⁵².

Voilà précisément le problème qu'entraîne la définition des principes de délimitation par un comité de l'Assemblée législative plutôt que par l'Assemblée législative même. Les députés du parti ministériel siégeant au Comité spécial ont retiré, entre la quatrième et la cinquième version du mandat, la disposition sur les circonstances extraordinaires qui autorisait la création de circonscriptions exceptionnelles, et ce, sans « délibérations, justification ou examen », pour citer la FANE. C'était l'équivalent démocratique de l'usage de la force. Les lois aboutissent souvent à ce genre de résultat, mais seulement après la tenue de débats en Chambre et la soumission de mémoires du public au Comité de modification des lois. Il y est alors beaucoup plus facile de poser des questions, de discuter, de solliciter les commentaires de la population et de contrôler le processus.

Légiférer sur les principes de délimitation offre trois avantages : stabilité, reddition de comptes et clarté. Il y a aussi un inconvénient, mais on peut l'atténuer.

¹⁴⁹ Page 192. Les deux circonscriptions du Nord n'étaient pas en cause, ce qui explique pourquoi le total est inférieur à 100 %.

¹⁵⁰ Page 193.

¹⁵¹ Nous en traitons plus en détail dans la section consacrée au statut particulier des Acadiens et des francophones.

¹⁵² Mémoire de la FANE, paragr. 110.

Stabilité

Pour le moment, en Nouvelle-Écosse, les principes de délimitation sont établis par un comité majoritairement composé de députés du parti ministériel à chaque redécoupage.

Si rien n'est permanent, le droit législatif est néanmoins l'outil – outre une constitution – qu'utilise une démocratie pour demeurer stable. Certes, un gouvernement majoritaire peut toujours modifier ou abroger des lois, mais pas sans contrôle. Les projets de loi sont débattus officiellement et en public, ce qui conduit à la reddition de comptes.

Reddition de comptes

Les ministres doivent expliquer, justifier, débattre et défendre leurs projets de loi, ainsi que répondre aux questions à ce propos. Les députés procèdent ensuite à un vote officiel. Le projet de loi doit franchir trois lectures et être soumis au Comité plénier pour les projets de loi et au Comité de modification des lois; pendant cette période, il est obligatoire d'entendre tout membre du public qui souhaite émettre des commentaires. Les actions du gouvernement majoritaire sont limitées par l'examen du public, sinon par la crainte d'un contrôle judiciaire ultérieur.

Clarté et déférence

Au départ, la Commission de 2012 considérait les principes de délimitation comme une indication seulement, mais le procureur général lui a fait part de son désaccord. On peut débattre de la signification et de la constitutionnalité d'une loi, mais une chose est sûre : c'est la loi, et il faut la respecter à moins qu'un tribunal ne la déclare inconstitutionnelle. Rappelons que la jurisprudence est très claire : les tribunaux s'en remettent au législateur sur tout principe de délimitation raisonnable établi par voie législative.

Les élections étant le fondement de la démocratie, il va de soi que lesdits principes doivent être prescrits par la loi. Il est vrai que la législation pose problème en ce sens que la ligne entre stabilité et rigidité est bien fine, mais on peut y remédier.

Flexibilité

La stabilité des lois risque en effet de les rendre rigides. Il est parfois difficile de les modifier à mesure qu'évolue la conjoncture et que surviennent des situations inédites. Les minorités, en particulier, peuvent en faire les frais si la majorité n'est pas assez sensible à son sort pour inciter le gouvernement à modifier la loi.

Il est possible d'arriver à un degré de flexibilité raisonnable en autorisant un comité spécial de la Chambre à modifier l'application du mandat législatif dans différentes mesures. Cependant, pour éviter que le gouvernement majoritaire impose de nouveau sa volonté, nous proposons que le comité doive se composer de députés de tous les partis qui statueront à l'unanimité. Cette exigence permettrait de parer à la tyrannie de la majorité comme de la minorité. Le gouvernement majoritaire ne peut imposer unilatéralement un nouveau mandat. De même, bien qu'un opposant puisse à lui seul empêcher l'adoption d'un mandat, il ne peut faire barrage à une délimitation conforme aux principes fondamentaux.

À titre de précaution supplémentaire, on pourrait exiger que toute modification d'un comité spécial ne vise que la commission du moment. Pour qu'elle s'applique à la commission suivante, il faudrait que le prochain comité la rétablisse ou qu'on l'inscrive dans la loi.

Conclusion

Selon notre analyse, la Nouvelle-Écosse est seule au Canada à ne pas avoir légiféré sur les principes de délimitation des circonscriptions. Notons aussi que dans quatre cas, l'écart est de 25 % ou moins sans exception (maintenant 10 % en Saskatchewan), ce qui indique qu'on peut imposer un mandat à la commission de délimitation, même s'il est plus strict que celui établi par le Comité spécial en 2011.

Notre Commission conclut que la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse cherchait en fait à faire valoir que la province doit légiférer sur les principes fondamentaux de délimitation des circonscriptions, pour ainsi en débattre publiquement et garantir le plus haut degré de contrôle judiciaire et de permanence. Ces principes ne doivent pas être établis chaque fois par un comité spécial que peut contrôler le parti au pouvoir. Toutefois, cela ne veut pas dire qu'un comité spécial ne peut jamais établir de mandat. Les comités de 1991 et de 2001 l'ont fait avec succès, mais avec le soutien de tous les partis. Le problème en 2011 était le clivage partisan. Si l'on continuait, après ce renvoi à la Cour d'appel, d'assigner la tâche à un comité spécial dominé par un seul parti, il faudrait exiger l'unanimité, de sorte que chaque parti puisse apposer son veto au mandat. Néanmoins, comme nous l'expliquons ci-après, les comités spéciaux ont peut-être encore un rôle à jouer.

À la lumière de l'arrêt **Carter** et du renvoi à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, les deux décisions clés pour la province, nous faisons fond sur les grands principes juridiques suivants :

- Le législateur édicte les limites des circonscriptions.
- Le processus de délimitation est soumis à un contrôle judiciaire, et au moins certains aspects sont protégés par l'article 3 de la *Charte*.
- Il n'existe aucune obligation constitutionnelle de créer une commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales ou de fonder la délimitation sur ses recommandations.
- Si le législateur crée une commission, elle ne peut être limitée dans ses travaux, sauf en vertu d'un fondement législatif exprès.
- Dans le respect des larges paramètres des principes énoncés dans **Carter**, le législateur peut établir le mandat d'une commission et les principes de délimitation fondamentaux.
- La norme de contrôle judiciaire est une norme de « déférence »; les tribunaux ne modifieront pas les limites des circonscriptions ni le mandat et les paramètres des commissions, à moins qu'ils ne s'avèrent déraisonnables.
- Si l'on établit le mandat de la commission et les critères de représentation effective au moyen d'instruments secondaires, comme un comité spécial ou une mesure administrative, le processus fera l'objet d'un contrôle judiciaire particulièrement rigoureux en raison du risque de manœuvre partisane.

Conclusions et recommandations

Le rapport de la Commission doit contenir une analyse détaillée de la façon dont la Commission est arrivée à formuler chaque recommandation, et fournit la raison d'être de chaque recommandation et la façon dont chaque recommandation permettra d'assurer la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais.

Conseils au législateur

Légiférer sur le mandat

Le principe de parité électorale – « une personne, un vote » – est inhérent à la démocratie, qui repose sur la souveraineté des citoyens. Dans notre système électoral, la représentation est liée aux lieux : les limites des circonscriptions déterminent qui représentera quels électeurs. Le processus de délimitation est établi dans la loi néo-écossaise, mais les principes qui le sous-tendent ne le sont pas. La Nouvelle-Écosse est seule au Canada à ne pas légiférer sur ces principes. Ici, c’est un comité spécial du législateur qui les établit dans le mandat conféré à chaque commission de délimitation. Par conséquent, ils sont plus fluides, plus vulnérables aux manœuvres partisans et moins officiels que s’ils étaient enchâssés dans la loi. Il y a eu trois commissions de délimitation dans la province, et elles n’ont jamais suivi les mêmes principes.

Notre analyse de la décision rendue dans le **renvoi** à la Cour d’appel de la Nouvelle-Écosse nous amène à conclure que les principes de délimitation des circonscriptions peuvent et devraient être inscrits dans la loi, plutôt que de relever d’un comité de la Chambre ou de faire l’objet de mesures législatives subordonnées.

RECOMMANDATION 1

Que l’on modifie la loi sur l’assemblée législative (*House of Assembly Act*) pour y inclure les grands principes de délimitation des circonscriptions, et que les commissions de délimitation soient tenues de respecter ces principes.

Principes à inscrire dans la loi

Commission de délimitation des circonscriptions électorales

Étant donné que les votes obtenus aux élections procurent un pouvoir politique et que notre système est fondé sur les circonscriptions, les limites de ces dernières sont importantes et représentent une cible attrayante pour les tactiques partisans. Cela dit, pour délimiter les circonscriptions, il faut appliquer des principes juridiques aux réalités géographiques et sociales et, par conséquent, user de beaucoup de discernement et agir avec détachement. C'est pourquoi le Canada et ses provinces et territoires mettent tous sur pied des commissions indépendantes chargées de recommander les limites des circonscriptions¹⁵³. La Nouvelle-Écosse le fait depuis 1991, et devrait continuer de le faire.

RECOMMANDATION 2

Que soient maintenues les commissions de délimitation des circonscriptions électorales actuellement constituées en vertu de la loi sur l'assemblée législative (*House of Assembly Act*).

Quel devrait être le pouvoir discrétionnaire de la commission?

Comme nous l'avons vu, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse semble laisser entendre qu'on ne peut limiter d'aucune façon les travaux d'une commission de délimitation. Cependant, notre analyse nous a permis de conclure qu'on pouvait le faire, à condition que ce soit par voie législative, comme partout ailleurs au Canada.

La question est donc : quel devrait être le pouvoir discrétionnaire de la commission? Le législateur pourrait lui accorder une discrétion absolue, seulement sous réserve des exigences constitutionnelles énoncées dans **Carter**. La commission aurait donc la plus grande latitude possible, d'un point de vue constitutionnel, pour tracer les limites des circonscriptions à la suite de ses consultations et selon son propre jugement.

¹⁵³ L'Ontario fait appel à une commission pour ses circonscriptions situées à l'extrême nord de la province seulement, parce que ses circonscriptions du sud sont, en vertu de la loi, les mêmes que les circonscriptions fédérales redécoupées périodiquement.

L'arrêt **Carter** établit que, si la parité électorale prime, il n'est ni possible ni souhaitable d'atteindre la parité absolue. Les dérogations à la parité sont :

- inévitables – les caractéristiques géographiques, à tout le moins, entraînent des écarts;
- souhaitables – les types de peuplement, sous l'angle historique, culturel et linguistique, et les limites territoriales ont des effets bien réels sur les intérêts et les identités des citoyens.

Voilà à peu près tout ce que dit **Carter**. Avec ces seules indications, la commission de délimitation, formée de membres non élus qui délibèrent à huis clos, disposerait d'une très grande liberté non seulement pour tracer les limites des circonscriptions, mais aussi pour élaborer des politiques électorales touchant les fondements mêmes de notre démocratie. Et comme les commissions sont créées environ tous les dix ans, la majorité de leurs membres se renouvellent d'une fois à l'autre, ce qui entraîne un risque de grands changements dans la délimitation et les principes qui la sous-tendent. Par ailleurs, une discrétion absolue expose la commission aux pressions du ou des groupes les mieux organisés à ce moment-là.

Pour maintenir le principe de primauté de la parité énoncé dans **Carter**, il faudrait établir une norme de dérogation.

RECOMMANDATION 3

Que la loi prévoie une norme de dérogation à la moyenne des circonscriptions.

Une personne, un vote, un endroit, un gagnant, plusieurs identités et intérêts, et deux marges de tolérance

Le député est censé représenter tous les résidents de sa circonscription, même s'ils n'ont pas voté pour lui et indépendamment de leur race, leur sexe, leur religion et leur origine ethnique. En fait, seule une petite minorité d'électeurs ont exactement les mêmes caractéristiques que leur député. Ces différences n'empêchent pas nécessairement ce dernier de défendre réellement les intérêts de ses électeurs, mais il reste que certains peuvent avoir l'impression de ne pas être représentés. C'est parce qu'il existe, comme nous en avons déjà parlé, deux types de représentation : la représentation descriptive et la représentation substantielle. Le scrutin majoritaire uninominal à un tour est un système où « tout va au gagnant » qui peut noyer le vote des petites populations dispersées. Les écarts par rapport à la moyenne atténuent ce problème en assouplissant les limites des circonscriptions.

Il existe deux types de marge de tolérance : normale et exceptionnelle. La marge de tolérance normale correspond à l'écart acceptable entre les circonscriptions ordinaires.

Écart normal

En 2002 et en 2012, l'écart maximal normal en Nouvelle-Écosse était de 25 % de plus ou de moins. Rappelons qu'il s'agit là d'un écart généreux qui procure à la commission beaucoup de latitude. On sait par expérience que les commissions au Canada, y compris en Nouvelle-Écosse, exercent ce pouvoir discrétionnaire avec prudence.

Ce chiffre constitue la norme prévue par la loi dans la moitié des collectivités publiques canadiennes (provinces, territoires et fédéral). Nous en concluons qu'il s'agit de la norme politique et, puisqu'elle a été confirmée dans l'arrêt **Carter** de la Cour suprême sans que la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse s'y oppose dans le renvoi, qu'elle est constitutionnelle.

RECOMMANDATION 4

Que l'on adopte une marge de tolérance normale de 25 % de plus ou de moins que le résultat de la population ou de l'électorat estimatif de la province divisé par le nombre total de circonscriptions.

Marge de tolérance exceptionnelle

Devrait-on autoriser des exceptions à l'écart normal dans des circonstances extraordinaires?

En 2002 et en 2012, la marge de tolérance normale en Nouvelle-Écosse était de 25 % de plus ou de moins que la moyenne des circonscriptions. Comme nous l'avons vu, contrairement à celle de 2012, la Commission de 2002 avait le droit de dépasser cette marge pour assurer la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. En 2012, rappelons-le, cette exception a été abolie au détriment de l'effectivité de la représentation des électeurs acadiens et afro-néo-écossais. Ce changement a aussi produit un effet domino néfaste pour les localités avoisinantes dont nous avons entendu parler.

Un écart exceptionnel s'avère utile lorsque certaines circonstances rares ou particulières justifient un résultat qui dépasse la marge de tolérance normale. Dans ce contexte, il y a deux facteurs à considérer : l'ampleur de la dérogation et les circonstances invoquées.

Ampleur de la dérogation

Les commissions de délimitation ne doivent jamais oublier la primauté de la parité électorale. À un certain point (que les tribunaux n'ont pas encore précisé), l'exception va trop loin pour que l'on puisse dire que la parité prime. Nous avons montré plus haut que les Néo-Écossais peuvent compter sur la prudence et le discernement de la commission.

Circonstances extraordinaires

Qu'entend-on par « circonstances extraordinaires »? Si le fédéral et la majorité des provinces et territoires se fient au jugement de leurs commissions de délimitation, l'Ontario, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Alberta limitent le nombre de circonscriptions exceptionnelles en créant une division nord-sud, ou encore en imposant un nombre maximal bien précis. Il a été confirmé dans l'arrêt **Carter** que la Saskatchewan pouvait spécifier le nombre de circonscriptions rurales et urbaines.

En général, une loi demeure en place durant de nombreuses années. Les circonstances, toutefois, changent constamment. À notre avis, il serait imprudent de définir les circonstances extraordinaires dans la loi. Voilà aussi pourquoi nous ne croyons pas que la loi devrait préciser la marge de tolérance exceptionnelle. Nous recommandons plutôt l'adoption d'une démarche plus flexible qui reste soumise au contrôle démocratique.

Même si Élections Canada soutient que, comme l'écart réel est plus étroit que l'écart prévu par la loi, il y aurait lieu d'adapter ce dernier en conséquence, nous sommes de l'avis contraire. Il a été démontré par le passé qu'on pouvait confier aux commissions de délimitation un grand pouvoir discrétionnaire à cet égard. La Nouvelle-Écosse est une petite province à la population relativement dense (pas parce qu'elle est très peuplée, mais plutôt en raison de sa faible superficie), laquelle tend à converger vers la MRH. Selon nous, il est important que les commissions aient la latitude nécessaire pour composer avec cette évolution démographique.

RECOMMANDATION 5

Que la loi autorise les commissions de délimitation des circonscriptions électorales à dépasser l'écart maximal normal dans des circonstances extraordinaires, sans toutefois spécifier les circonstances ni la marge de tolérance.

Comité spécial

Nous avons recommandé de ne pas limiter les écarts exceptionnels dans la loi, mais ce n'est pas parce qu'il n'y a jamais lieu de limiter ces écarts ou les circonstances extraordinaires. En fait, nous croyons qu'il faut prévoir une certaine flexibilité qui permet aux acteurs responsables devant les institutions démocratiques de donner des indications aux commissions de délimitation sur ces importantes questions, au besoin. L'idéal est de faire appel à un comité spécial de la Chambre, mais, pour éviter le problème survenu en 2012, nous recommandons qu'il compte des députés de tous les partis tenus de statuer à l'unanimité.

RECOMMANDATION 6

Que soit modifié comme suit l'article 5 de la loi sur l'assemblée législative (*House of Assembly Act*) :

- Préciser les principes de délimitation que doit respecter la commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales dans ses recommandations.
- Assortir ces principes d'une déclaration faisant état de la primauté de la parité électorale, et :
 - autoriser un écart maximal normal de 25 % par rapport à la moyenne des circonscriptions;
 - autoriser un ou plusieurs écarts exceptionnels dépassant l'écart susmentionné;
 - ne pas limiter les circonstances ou la marge de tolérance;
 - autoriser les circonscriptions non contiguës.
- Permettre à un comité spécial composé de députés de tous les partis, qui statuent à l'unanimité, de faire ce qui suit :
 - définir les termes employés dans les principes de délimitation à l'article 5 de la loi;
 - ajouter au mandat de la commission de délimitation des circonscriptions électorales;
 - définir les paramètres des écarts exceptionnels, notamment l'ampleur de la dérogation et les circonstances (p. ex. les intérêts de la collectivité), qui justifient que la commission envisage une exception;
 - demander ou permettre à la commission de recommander le nombre total de circonscriptions;
 - demander à la commission de recommander des frontières en fonction d'au moins deux nombres totaux de circonscriptions fixés par le comité spécial;
 - permettre à la commission de recommander des frontières en fonction d'au moins deux nombres totaux de circonscriptions¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Il serait imprudent pour notre Commission de chercher à rédiger ces dispositions législatives. Notre but ici est de décrire les principes, et non d'établir le libellé des dispositions où ils seraient énoncés.

Circonscriptions exceptionnelles de 2002

Nous recommandons que soit rétabli le pouvoir discrétionnaire qui permettait à la commission de recommander la création de circonscriptions exceptionnelles. Cependant, nous ne conseillons pas de rétablir les circonscriptions exceptionnelles de 2002 :

- Les populations ne sont plus les mêmes qu'en 2002.
- Nous respectons l'indépendance de la commission de 2018 et l'intégrité de ses consultations publiques.
- Nous ne prétendons pas avoir consulté les Néo-Écossais sur les limites proprement dites.
- Il pourrait y avoir d'autres régions géographiques offrant des possibilités d'améliorer la représentation des Acadiens ou des Afro-Néo-Écossais.

Nous tenons à préciser que nous ne déconseillons pas de rétablir les circonscriptions exceptionnelles de 2002, mais bien que nous recommandons des principes de délimitation des circonscriptions pouvant guider la création de circonscriptions exceptionnelles, et que nous nous en remettons au bon jugement des membres de la commission de 2018.

Conseils au comité spécial et à la commission de délimitation

Nous avons recommandé de ne pas limiter les écarts exceptionnels dans la loi, mais d'accorder un pouvoir discrétionnaire à la commission de délimitation ou à un comité spécial qui statuerait à l'unanimité. En outre, nous n'avons formulé aucune recommandation sur le rétablissement des circonscriptions exceptionnelles de 2002.

Nous soumettons plutôt cinq recommandations au comité spécial et à la commission de délimitation.

Par où commencer?

La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a indiqué que [Traduction] « dans la délimitation des circonscriptions, tout joue en faveur du statu quo. C'est la vision actuelle de la représentation effective qui suscite une retenue judiciaire. » Elle décrivait alors la norme de déférence que doit respecter un tribunal à l'égard des limites établies, mais certains facteurs similaires s'appliquent lorsqu'une commission de délimitation se penche sur le travail de ses prédécesseurs. Notons que le directeur général des élections du Canada s'était précisément prononcé contre la modification des circonscriptions, « à moins [...] qu'un changement de population ou de communauté exige une modification pour les besoins de la représentation effective¹⁵⁵ ». Un redécoupage pouvant perturber les communautés et les associations politiques locales, le statu quo constitue le point de départ par défaut de toute commission de délimitation. Or, un choix difficile attend la commission de 2018 : utiliser les limites de 2002 – les dernières fondées sur le principe d'impartialité – ou les limites controversées et contestées de 2012.

Le mandat actuellement en vigueur a été établi, ou du moins appliqué, en 2012 par des moyens inconstitutionnels. Et même si ce mandat et les limites qui en ont découlé n'ont pas été déclarés inconstitutionnels, un certain doute subsiste, et il semblerait que certains les décrient carrément. Nous estimons donc que la commission de délimitation devrait au moins accorder moins d'importance aux limites de 2012 qu'elle ne l'aurait fait normalement. Ce sont les limites de 2002 qui devraient lui servir de base, du moins en ce qui concerne les circonscriptions exceptionnelles et leurs environs.

¹⁵⁵ Optimiser les valeurs du redécoupage : recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite du Décret de représentation de 2003, 2005, p. 20.

Par qui commencer?

L'abolition des circonscriptions exceptionnelles en 2012 s'est faite d'une manière non seulement inconstitutionnelle, mais aussi – comme nous l'avons souvent entendu – irrespectueuse de deux de nos communautés fondatrices. Cette situation n'est pas en soi une circonstance extraordinaire aux fins de la délimitation, mais elle fait des communautés acadienne et afro-néo-écossaise une priorité. Qu'une circonscription exceptionnelle soit un droit constitutionnel ou non, si elle a été créée, on s'attend au moins à un certain processus de délibération avant son abolition.

Nous avons entendu comme argument que les articles 16 à 23 de la *Charte* ainsi que le statut de collectivité de langue officielle accordé aux Acadiens justifient le traitement exceptionnel de ces derniers. Devant ce même argument, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a choisi de ne pas se prononcer. Mais nous le répétons : tant les Acadiens que les Afro-Néo-Écossais méritent que s'appliquent à eux les mesures prévues à l'article 15 de la *Charte* pour améliorer la situation d'individus et de groupes défavorisés du fait de leur race, de leur origine ethnique ou de leur langue.

Nous n'émettons pas d'opinion sur la question de savoir si la *Charte* impose une obligation juridique relative aux limites des circonscriptions, mais le comité spécial et la commission de délimitation devront en traiter.

La Cour suprême explique, dans le **renvoi relatif à la sécession du Québec**, que la *Charte* repose sur quatre principes ou valeurs – fédéralisme, démocratie, constitutionnalisme et primauté du droit, et protection des minorités – et qu'« [a]ucun de ces principes ne peut être défini en faisant abstraction des autres, et aucun de ces principes ne peut empêcher ou exclure l'application d'aucun autre¹⁵⁶ ». Il faut donc interpréter les droits démocratiques établis à l'article 3 de la *Charte* en considération des autres principes qui y sont énoncés, y compris la protection des minorités prévue à l'article 15 et le statut constitutionnel particulier que possèdent les Acadiens à titre de communauté de langue officielle en situation minoritaire en vertu des articles 16 à 23.

La Cour suprême a déclaré que les droits linguistiques établis dans ces articles devaient être considérés comme des dispositions réparatrices « destiné[es] [...] à remédier, à l'échelle nationale, à l'érosion progressive des minorités parlant l'une ou l'autre langue officielle et à appliquer la notion de "partenaires égaux" des deux groupes linguistiques officiels¹⁵⁷ ». Dans *Doucet-Boudreau*, la Cour précise que ces droits visent à « réparer des injustices passées non seulement en mettant fin à l'érosion progressive des cultures des minorités de langue officielle au pays, mais aussi en favorisant activement leur épanouissement¹⁵⁸ ». Il faut donc tenir compte de ces principes de protection et de promotion des minorités de langue officielle dans l'interprétation et l'application de l'article 3 ainsi que du concept sous-jacent de représentation effective. Or, l'abolition des circonscriptions exceptionnelles en 2012 et l'affaiblissement subséquent de la communauté acadienne vont à l'encontre de ces principes.

De même, signalons aussi comme facteur important la dispersion passée des personnes d'ascendance africaine un peu partout en Nouvelle-Écosse, qui a eu et continue d'avoir pour effet de diminuer considérablement le poids du vote d'électeurs qui, s'ils vivaient tous dans une zone dense, formeraient une circonscription.

Enfin, s'il a été admis pendant 20 ans que les circonscriptions exceptionnelles des deux communautés faisaient partie intégrante du paysage politique de la province, on peut d'autant plus conclure qu'elles respectaient ses normes politiques.

¹⁵⁶ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, paragr. 49.

¹⁵⁷ *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342, p. 346, à la p. 364.

¹⁵⁸ *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003], CSC 62, paragr. 27.

Calcul de l'écart exceptionnel

La première question à poser pour calculer l'écart : quel point de départ utiliser? Pour la marge de tolérance normale, il s'agit évidemment de la population moyenne des circonscriptions. Mais comment mesurer les écarts exceptionnels? Il y a en fait trois points de départ possibles :

- la population moyenne des circonscriptions;
- la marge de tolérance normale prévue par la loi (25 % de plus ou de moins);
- l'écart réel entre les circonscriptions ordinaires.

Le premier prête à confusion : on suppose à tort que l'écart exceptionnel est déterminé par rapport à la moyenne, comme si toutes les autres circonscriptions correspondaient à cette moyenne, alors que certaines peuvent n'en représenter que 75 %. En faisant le calcul à partir de la marge de tolérance normale, on voit mieux la partie de l'écart total qui est attribuable aux circonstances extraordinaires, puisque les premiers 25 % n'ont rien d'exceptionnel. La commission de délimitation devrait donc envisager cette formule.

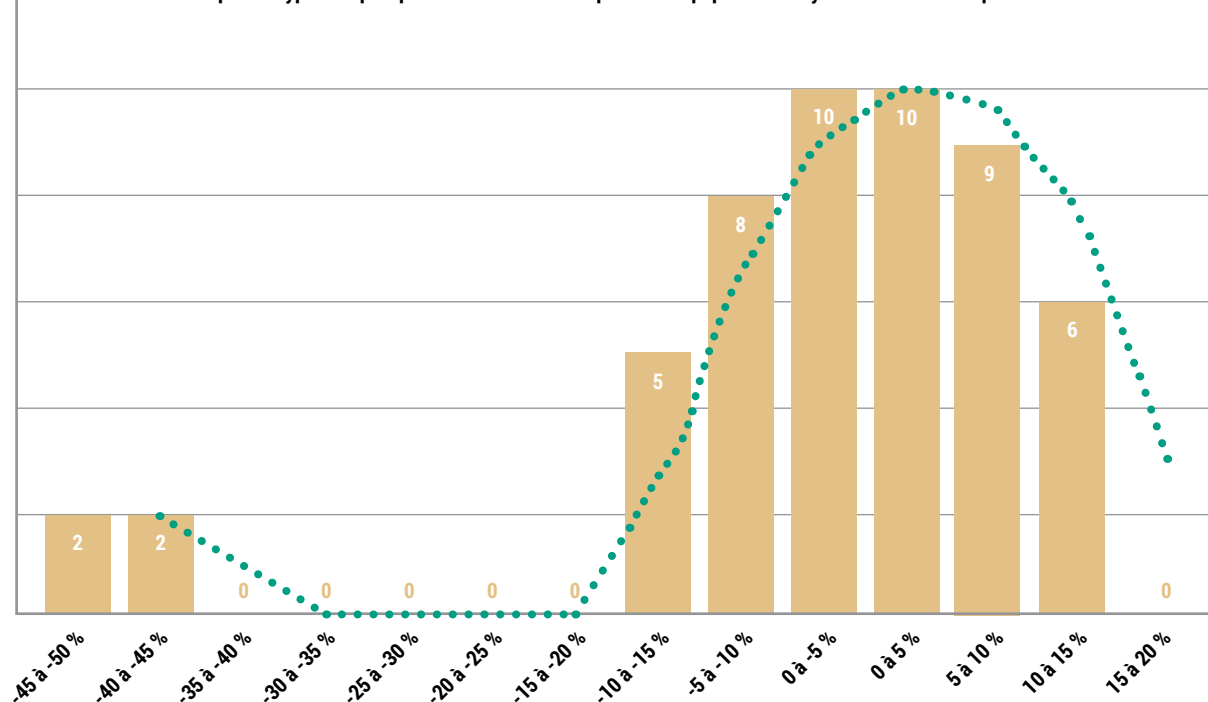
Effet de la dérogation

On considère généralement que c'est le non-respect de la parité qui donne la pleine mesure de la dérogation. C'est toutefois en Chambre, et non aux urnes, que les répercussions se font sentir. Rappelons que le but des élections est de transformer les votes en pouvoir politique. Pour mesurer réellement l'effet d'une dérogation, il faut donc examiner ses conséquences sur le pouvoir politique. Un faible écart dans un grand nombre de circonscriptions, conjugué à l'amplification excessive des résultats que crée souvent le SMUT, peut convertir une minorité réelle en une majorité politique. En revanche, un grand écart dans un petit nombre de circonscriptions aura peu de répercussions sur la Chambre. Certes, dans une élection serrée, chaque siège compte, mais par définition, cela vaut pour n'importe quel siège.

Moins il y a d'exceptions, plus elles peuvent dépasser l'écart prévu sans toutefois avoir d'incidence notable sur la conversion des votes en pouvoir politique.

Dans la figure 8, nous avons utilisé le graphique qui nous a auparavant servi à illustrer les écarts réels des circonscriptions afin de montrer à quoi ressemblerait la répartition de la population avec quatre circonscriptions exceptionnelles hypothétiques. En supposant que les circonscriptions comptent en moyenne 20 000 résidents, que 48 sur 52 respectent un écart de 15 % par rapport à la moyenne et que les quatre circonscriptions exceptionnelles regroupent chacune 10 000 résidents, on voit qu'un écart exceptionnel de 50 % a relativement peu d'incidence : 4 sièges (au lieu de 2) sur 52 font exception.

FIGURE 8: Circonscriptions hypothétiques par intervalles de 5 % à partir de la population moyenne des circonscriptions



Nombre de circonscriptions

Plus nombreuses sont les circonscriptions, plus adaptable est le processus de délimitation, et moins il faut d'écarts pour assurer une représentation effective dans la province, et surtout dans des circonstances extraordinaires. Nous sommes conscients que les acteurs politiques courraient un risque en recommandant qu'il y ait davantage de politiciens. Or, nous avons déjà expliqué les conséquences du maintien des 51 sièges actuels. Le débat public doit passer de l'abstrait, soit le nombre de politiciens, au concret, c'est-à-dire la carte électorale idéale des Néo-Écossais. Une façon d'y arriver serait de demander à la commission de délimitation de préparer des cartes électorales pour au moins deux nombres de circonscriptions.

RECOMMANDATION 7

Que le comité spécial demande à la commission de délimitation de préparer au moins deux cartes électorales, soit une pour les 51 circonscriptions actuelles, et l'autre pour un plus grand nombre de circonscriptions, par exemple 54. En l'absence de directives, la commission devrait préparer au moins deux cartes de son propre chef.

Une série de mesures

L'avancement réel des dossiers d'importance pour les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais ne peut reposer sur les seules épaules de ce qui sera au mieux une poignée de députés. Aussi est-il imprudent, vu l'évolution démographique de la province, de compter uniquement sur les limites des circonscriptions comme moyen d'assurer la représentation effective. Comme nous l'avons vu, dans les anciennes circonscriptions protégées, la population de francophones chute plus rapidement que la population générale locale. Les commissions de délimitation de 2002 et de 2012 avaient donc recommandé de chercher des solutions de rechange. Quoi qu'il en soit, il est essentiel de mettre en place un ensemble de mesures qui concernent tous les ordres de gouvernement et tous les acteurs des affaires publiques.

Comme nous l'avons appris des *Recommandations de Lund* dans la section portant sur les autres moyens d'assurer la représentation effective, il est possible d'améliorer la situation des minorités dans l'arène politique, et ce, à tous les égards et de nombreuses façons. Les conseils scolaires, les conseils, agences et commissions (CAC) et les administrations municipales fournissent d'importants services et permettent à ceux qui y travaillent de se former – et de faire leurs preuves – en vue de participer à la vie politique provinciale ou fédérale. Qui plus est, les partis politiques peuvent aussi jouer un rôle en la matière.

Conseils au Conseil exécutif

Étant donné que notre système électoral tend à sous-représenter les minorités au sein de l'organe législatif, il incombe à l'organe exécutif de redoubler d'efforts.

Offices

Les offices des affaires acadiennes et de la francophonie et des affaires afro-néo-écossaises sont des institutions cruciales pour leurs communautés respectives. Nous avons entendu et lu nombre de commentaires sur leur importance, et avons reçu beaucoup de suggestions sur les façons de les améliorer. Nous examinerons les deux offices séparément et recommanderons des moyens de mieux en tirer parti pour renforcer la représentation effective de chaque communauté. Signalons que, lors de nos consultations, un thème particulier est ressorti dans les deux cas : les membres des communautés disaient avoir trop peu de contact avec leur office et mal connaître ses activités. Ils estimaient que ces institutions étaient devenues trop autocentrées, traitant d'affaires gouvernementales au lieu de bâtir des ponts entre le gouvernement et les communautés.

Le transfert de ces deux offices au ministère des Communautés, de la Culture et du Patrimoine était considéré comme un affaiblissement de leur importance, notamment parce que les communautés touchées n'ont pas été consultées. Toutefois, comme nous l'avons entendu à plusieurs reprises lors de nos consultations, c'est aussi à cause d'une incompréhension du statut des offices attribuable au jargon de la fonction publique. Le terme « deputy head » (administrateur général)¹⁵⁹ se rapporte au fonctionnaire désigné comme cadre

¹⁵⁹ Loi sur la fonction publique (*Civil Service Act*), R.S., chap. 70, al. 2 e). [Traduction] « "administrateur général" s'entend de l'adjoint du membre du Conseil exécutif qui dirige un ministère et de toute autre personne à qui le gouverneur en conseil confère au besoin le titre d'administrateur général. »

supérieur d'une entité gouvernementale. L'administrateur général relève directement d'un ministre, mais leur lien peut être tenu, puisqu'habituellement, c'est le ministère qui requerra davantage son attention. Tous les sous-ministres sont des administrateurs généraux, mais les administrateurs généraux ne sont pas tous sous-ministres. Les directeurs généraux des deux offices étaient des administrateurs généraux, et l'on a présumé qu'ils étaient sous-ministres, mais ce n'était pas le cas. Néanmoins, le transfert des offices sous la direction d'un sous-ministre a été perçu comme une rétrogradation pour les deux institutions et leurs directeurs généraux respectifs.

Il y a normalement entre 15 et 18 sous-ministres, qui agissent à titre d'administrateurs généraux des principaux ministères. Ils sont donc les principaux administrateurs au sein du gouvernement. Ces fonctionnaires, qui se réunissent chaque semaine, sont chargés d'appliquer les politiques gouvernementales et de gérer leur ministère. Les offices indépendants, comme l'Office des affaires acadiennes et de la francophonie et l'Office des affaires afro-néo-écossaises, relèvent tous deux d'un ministre, mais n'ont pas de sous-ministre. Leur transfert à un ministère, toutes choses étant égales par ailleurs, leur donne accès à plus de ressources et les porte à l'attention de la sous-ministre des Communautés, de la Culture et du Patrimoine et, ce faisant, des autres sous-ministres. Bien que le transfert ait mal été communiqué, il procure des avantages structurels qui peuvent servir de point de départ pour améliorer l'influence des offices au sein du gouvernement et, par conséquent, les effets des politiques publiques dans les communautés. L'indépendance des deux institutions est attrayante en théorie, mais concrètement, l'accès à des ressources et à des décideurs haut placés pourrait accroître leur efficacité. Dans l'administration publique, « indépendance » peut être synonyme d'« isolement ».

Office des affaires acadiennes et de la francophonie (OAAF)

La création d'un comité consultatif auprès de la ministre des Affaires acadiennes et de la Francophonie a été suggérée à maintes reprises durant nos consultations. Ce comité pourrait encadrer officiellement un dialogue continu entre le gouvernement et la communauté et, indirectement, améliorer la reconnaissance et la représentation des Acadiens dans les affaires provinciales. Nous croyons aussi qu'il aiderait énormément la ministre et l'OAAF à améliorer leurs relations avec la communauté.

Idéalement, le comité serait présidé par la ministre, tandis que le directeur général de l'OAAF agirait à titre de secrétaire, et la sous-ministre des Communautés, de la Culture et du Patrimoine en serait membre d'office. Il aurait pour mission de conseiller la ministre sur les enjeux, les politiques et les lois d'intérêt pour la communauté acadienne et francophone de la Nouvelle-Écosse. En ce qui concerne sa composition et son mandat, nous recommandons que l'OAAF les établisse en concertation avec la FANE. Nous encourageons aussi l'OAAF et la FANE à y inclure les cadres supérieurs des principales institutions acadiennes de la province – notamment les directeurs généraux du CSAP et du CDENE et le recteur de l'Université Sainte-Anne – comme membres d'office sans droit de vote. Enfin, nous proposons que la mission, la composition et le mandat du comité soient inscrits dans la loi.

RECOMMANDATION 8

Que la ministre des Affaires acadiennes et de la Francophonie mette sur pied un comité consultatif officiel.

Nous avons reçu de nombreuses recommandations souvent disparates sur la prestation de services en français dans diverses régions de la province, l'amélioration de la *Loi sur les services en français*, le rôle d'ombudsman, la répartition du financement, etc. Le comité consultatif pourrait discuter de ces dossiers et, éventuellement, trouver des solutions. Cela dit, même s'il s'agissait de la composante centrale de la stratégie adoptée par l'OAAF pour améliorer ses relations avec la communauté, il faudrait en faire plus. L'OAAF devrait aussi continuer d'aider les Acadiens et leurs organisations à s'orienter dans l'administration publique et à trouver des programmes, des services et des initiatives.

Pour que l'on puisse mieux comprendre et traiter les enjeux propres aux Acadiens et aux francophones au sein du gouvernement, il devrait aussi y avoir à cet égard un comité de sous-ministres appuyé par un comité de fonctionnaires. Par le passé, ce genre de combinaison a donné des résultats mitigés. Dans les meilleurs cas, les sous-ministres ont été épaulés par des fonctionnaires dont les activités habituelles se rapportaient, dans une certaine mesure, au sujet en question et dont le plan de gestion du rendement comprenait leur participation au comité. Nous laissons le Conseil exécutif déterminer la composition et le mandat de ces futurs comités.

RECOMMANDATION 9

Que soit établi un comité de sous-ministres qui,
avec l'appui d'un comité de fonctionnaires,
se pencherait sur les enjeux propres aux Acadiens
et aux francophones au sein du gouvernement.

Office des affaires afro-néo-écossaises (Affaires afro-néo-écossaises)

Nous avons souvent entendu de la communauté afro-néo-écossaise qu'elle n'avait pas d'infrastructure et de réseau politiques comparables à ceux qu'a mis en place la communauté acadienne au fil des ans. Cette dernière possède un journal de langue française depuis 1937, une organisation-cadre qui coordonne les efforts de ses nombreux organismes sectoriels et locaux, plusieurs stations de radio communautaires et le CSAP, et elle bénéficie du soutien du fédéral (lois et programmes sur les langues officielles, Radio-Canada). Ces entités permettent aux Acadiens de nouer des relations durables avec le gouvernement et entre eux. La communauté afro-néo-écossaise, quant à elle, a beaucoup d'organismes locaux et de réseaux de longue date, comme la African United Baptist Association. Plusieurs intervenants ont précisé que la communauté n'avait aucun mal à se mobiliser autour d'une cause ou d'un but précis. Mais ses relations quotidiennes continues avec les pouvoirs publics – si importantes pour l'atteinte d'objectifs stratégiques à long terme – sont fragiles et tendues.

Il est clairement ressorti de nos consultations que la communauté veut obtenir plus de soutien des Affaires afro-néo-écossaises. En l'absence d'une organisation provinciale stable et bien établie qui communique leurs besoins et leurs demandes au gouvernement, elle considère les Affaires afro-néo-écossaises comme son porte-parole. Par ailleurs, les Afro-Néo-Écossais passent souvent par cette entité pour se renseigner sur les programmes et les services publics et, dans certains cas, se retrouver dans les formalités de candidature. Ils veulent qu'elle soit plus ouverte sur l'extérieur.

La création d'un comité consultatif provincial auprès du ministre des Affaires afro-néo-écossaises serait une première étape importante du renforcement des liens entre ce dernier, les Affaires afro-néo-écossaises et la communauté. De surcroît, ce comité encadrerait officiellement un dialogue continu avec la communauté et constituerait un excellent moyen de représentation, si indirecte qu'elle soit, de la communauté dans les affaires publiques provinciales.

Idéalement, le comité serait présidé par le ministre des Affaires afro-néo-écossaises, tandis que le directeur général des Affaires afro-néo-écossaises agirait à titre de secrétaire, et la sous-ministre des Communautés, de la Culture et du Patrimoine en serait membre d'office. Il aurait pour mission de conseiller le ministre sur les enjeux, les politiques et les lois d'intérêt pour la communauté afro-néo-écossaise. En ce qui concerne sa composition et son mandat, nous suggérons que les Affaires afro-néo-écossaises les recommandent après avoir consulté les principales parties prenantes, y compris les jeunes Afro-Néo-Écossais.

C'est dans le domaine de l'éducation que la communauté semble la mieux organisée : notons l'élection d'un représentant par conseil scolaire régional et la présence de la Division des services afro-canadiens du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance. Nous recommandons d'envisager de faire de ces structures le point de départ d'autres organisations. En outre, le comité pourrait aussi songer à encourager la représentation par région ou par secteur prioritaire (par exemple l'éducation, les affaires, la santé et la justice). Nous proposons que sa mission, sa composition et son mandat soient inscrits dans la loi

RECOMMANDATION 10

Que le ministre des Affaires afro-néo-écossaises établisse un comité consultatif officiel.

Rapport du BLAC

La communauté afro-néo-écossaise plaide fièrement et depuis longtemps pour l'égalité des chances en éducation. Durant nos consultations, les participants ont déploré la façon dont le gouvernement avait traité le rapport du Black Learners Advisory Committee (BLAC).

Chargé par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse d'analyser en profondeur la situation passée et actuelle de l'éducation des Afro-Néo-Écossais, ce comité a publié après quatre années d'études et de consultations le rapport *BLAC Report on Education: Redressing Inequity – Empowering Black Learners*¹⁶⁰. Ce rapport contenait des recommandations sur l'éducation et des questions connexes, comme les communautés, la justice, l'estime de soi et la lutte contre le racisme.

*Le rapport [...] a été publié [en 1994, après quoi] le gouvernement de la Nouvelle-Écosse et l'ensemble des partis politiques se sont engagés à suivre les 46 recommandations [...], qui avaient pour but de redresser les grandes injustices du passé afin de susciter un nouvel espoir pour les apprenants afro-néo-écossais*¹⁶¹.

Il faut souligner que ce rapport a été mentionné très fréquemment lors de nos consultations dans les communautés afro-néo-écossaises. Bien des gens ont l'impression que les recommandations n'ont jamais été appliquées, ce qui a amené la communauté à se méfier du gouvernement.

En 2009 a été réalisée une étude indépendante intitulée *Quelle est la réalité? Étude de l'efficacité des mesures prises en réponse aux recommandations du rapport BLAC en vue d'améliorer les chances et les résultats des apprenants afro-néo-écossais dans leurs études*¹⁶². On y faisait valoir ce qui suit :

*“Certains des résultats produits par les programmes et les initiatives mis en place à la suite de ces recommandations ont rencontré un vif succès et sont célébrés [...] Et pourtant, aujourd'hui encore, les communautés afro-canadiennes sont toujours à la recherche d'informations numériques précises sur leurs jeunes apprenants et de données fiables sur les progrès qu'elles ont pu réaliser collectivement. Tous ceux qui prennent à cœur les intérêts de ces jeunes apprenants tiennent à savoir ce que la scolarité obligatoire leur a apporté. Est-ce que les programmes visant à promouvoir l'équité et à corriger les injustices qui ont été mis en place pour les apprenants afro-néo-écossais les touchent vraiment ou bien est-ce que ces apprenants restent encore marginalisés [...] ? La présente étude nous a permis de montrer que les transformations de grande envergure ne se traduisent pas nécessairement par des changements dans la vie quotidienne ou ne touchent pas nécessairement les personnes qu'elles sont censées toucher. Il est clair que ce rapport prouvera véritablement sa valeur dans les réussites et les expériences positives vécues par les apprenants afro-néo-écossais dans les écoles de la province”*¹⁶³.

A-t-on omis d'appliquer les recommandations, y a-t-il eu des problèmes de communication, ou est-ce une combinaison des deux? Nous l'ignorons. Ce que nous pouvons dire, c'est que le sentiment de frustration qu'a généré la situation fait obstacle aux progrès, et le comité consultatif devrait chercher des solutions.

¹⁶⁰ BLAC Report on Education: Redressing Inequity—Empowering Black Learners, [en ligne].

[<https://acs.ednet.ns.ca/sites/default/files/BLAC%20Report%20on%20Education%20Vol%201-3.pdf>]

¹⁶¹ *Quelle est la réalité?*, p. 2, [En ligne]. [<https://www.ednet.ns.ca/docs/realitycheckfinalreportforweb.pdf>]

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

RECOMMANDATION 11

Que le comité consultatif officiel auprès du ministre des Affaires afro-néo-écossaises étudie des moyens de remédier aux problèmes soulevés par la communauté en lien avec le rapport du Black Learners Advisory Committee (BLAC).

Pour que l'on puisse mieux comprendre et traiter les enjeux propres aux Afro-Néo-Écossais au sein du gouvernement, il devrait y avoir à cet égard un comité de sous-ministres appuyé par un comité de fonctionnaires. Nous laissons le Conseil exécutif déterminer la composition et le mandat de ces futurs comités.

RECOMMANDATION 12

Que soit établi un comité de sous-ministres qui, avec l'appui d'un comité de fonctionnaires, se pencherait sur les enjeux propres aux Afro-Néo-Écossais au sein du gouvernement.

Ces comités internes peuvent jouer un rôle primordial au sein du gouvernement, mais ne seront pas en mesure de bâtir les ponts nécessaires entre ce dernier et la communauté. D'après ce que nous avons entendu, les Affaires afro-néo-écossaises doivent accroître leur capacité de communication pour remplir leur mandat, soit [Traduction] « tenir les Afro-Néo-Écossais informés et encourager leur participation ». Et c'est d'autant plus important dans les régions rurales éloignées. Les Affaires afro-néo-écossaises pourraient aider ces communautés à mettre au point leurs infrastructures et réseaux sociaux locaux. Nous suggérons qu'elles envisagent d'établir ailleurs dans la province des bureaux satellites comme celui de Sydney.

Qui plus est, il pourrait être utile d'établir en dehors du gouvernement un organe provincial afro-néo-écossais qui agirait comme porte-parole. Les Affaires afro-néo-écossaises pourraient d'ailleurs contribuer à la mise sur pied de ce projet. Revenons au modèle de l'autonomie culturelle présenté plus haut : il vaudrait la peine de penser à soutenir la création de centres communautaires locaux et leurs activités, et à faire de ces centres un réseau provincial qui aiderait les Afro-Néo-Écossais à se faire entendre, indépendamment du gouvernement. Cette stratégie, ou une stratégie semblable, viendrait renforcer à la fois la proximité socialisante et la complétude institutionnelle. D'ailleurs, le centre communautaire de Digby, encore à l'étape de planification, se veut un carrefour de la communauté. D'autres communautés afro-néo-écossaises pourraient adopter ce modèle.

RECOMMANDATION 13

Que l'Office des affaires afro-néo-écossaises obtienne les ressources nécessaires pour être plus en mesure de travailler directement avec les Afro-Néo-Écossais dans leurs communautés et faciliter ainsi la mise en place des infrastructures politiques et sociales essentielles à leur représentation effective.

Nous avons entendu à presque chaque séance de consultation que chaque communauté avait des besoins particuliers et que la communication laissait à désirer, surtout en région rurale. Les intervenants avaient l'impression d'être déconnectés du « centre » : ils ont dit que plus ils étaient loin d'Halifax, plus ils se sentaient exclus. Lorsque les Affaires afro-néo-écossaises auront plus de ressources, elles devraient se concentrer notamment sur les communications et la participation. Cette démarche cadrerait avec l'une de leurs priorités stratégiques, [Traduction] « collaborer avec la communauté afro-néo-écossaise pour favoriser son épanouissement et renforcer ses capacités ».

À ses dires, la communauté afro-néo-écossaise veut être consultée et tenue au courant, et se sentir représentée. Les participants à nos consultations ont suggéré de nombreuses façons de répondre à ces attentes. En outre, de séance en séance, ils ont dit avoir besoin d'information sur le processus électoral, les nominations aux conseils, agences et commissions (CAC) et le rétablissement de la circonscription exceptionnelle de Preston, et ont souligné l'importance cruciale de la participation des jeunes Afro-Néo-Écossais dans toutes les sphères d'activité.

La quasi-totalité des communautés consultées ont demandé de l'information supplémentaire sur le processus électoral. La majorité des participants le connaissaient déjà, mais s'inquiétaient du désintérêt des jeunes, l'éducation civique ayant disparu du curriculum. L'engagement civique va d'ailleurs de pair avec le développement du leadership; ensemble, ces deux stratégies pourraient accroître la participation des Afro-Néo-Écossais, et en particulier celle des jeunes.

RECOMMANDATION 14

Que l'Office des affaires afro-néo-écossaises collabore avec d'autres organismes, comme l'Association des municipalités de la Nouvelle-Écosse, et que les universités préparent et donnent des séances d'information sur l'engagement civique un peu partout dans la province.

RECOMMANDATION 15

Que l'Office des affaires afro-néo-écossaises encourage les Afro-Néo-Écossais à poser leur candidature auprès de conseils, d'agences et de commissions, et mette en valeur ces candidatures.

Plans opérationnels et ressources de l'OAAF et des Affaires afro-néo-écossaises

Comme nous proposons d'élargir le mandat et les responsabilités de ces offices, il faudra les doter des ressources qui leur permettront d'atteindre leurs objectifs. Il n'est pas question, toutefois, de leur faire un chèque en blanc. Les deux offices devront s'assurer que leurs plans stratégiques et opérationnels ne visent pas tant à agir pour les communautés qu'à leur donner les moyens d'agir elles-mêmes. Selon ce que nous avons entendu, ils doivent mieux « bâtir en allant de l'extérieur vers l'intérieur » pour pouvoir transmettre l'information entre le gouvernement et les communautés, encourager l'innovation et tisser des liens qui ne requerront pas leur soutien constant. Cela dit, nous ne prétendons pas apprendre à ces offices ce qu'ils ne savent et ne font pas déjà. Nous les avons vus procéder ainsi. Mais les communautés en veulent plus, et elles veulent mieux. Les offices auront donc besoin de ressources, mais pas d'un chèque en blanc. Ici, nous nous adressons aussi aux communautés : les offices collaboreront avec elles ainsi qu'avec les organisations concernées, et les considéreront également comme des intermédiaires. Ils ont beau s'agrandir, ils ne seront jamais immenses.

RECOMMANDATION 16

Que l'on revoie les plans budgétaires et opérationnels de l'Office des affaires acadiennes et de la francophonie et de l'Office des affaires afro-néo-écossaises pour s'assurer qu'ils ont la structure et les ressources qui leur permettront d'atteindre leurs objectifs.

Fonction publique

La fonction publique de la Nouvelle-Écosse offre une réelle possibilité de représentation effective des Afro-Néo-Écossais, des Acadiens et d'autres populations marginalisées. Si les Acadiens ont exercé des fonctions aux échelons supérieurs du gouvernement, un seul Afro-Néo-Écossais a été sous-ministre, et c'était dans les années 1990. Bref, très peu de membres de ces communautés ont occupé des postes supérieurs. Les Afro-Néo-Écossais comme les Acadiens veulent donc être mieux représentés au sein de la fonction publique, et particulièrement dans ces postes.

La stratégie de promotion de la diversité et de l'inclusion *Relever la barre*¹⁶⁴ est en vigueur jusqu'en 2018. En voici les objectifs :

Objectif 1 : Prouver un engagement envers la diversité et l'inclusion et en rendre compte.

Objectif 2 : Représenter équitablement, à tous les échelons, le public que sert la fonction publique de la Nouvelle-Écosse.

Objectif 3 : Veiller à ce que le milieu de travail soit inclusif et respectueux et exempt de tout harcèlement et de toute discrimination.

Objectif 4 : Former une fonction publique culturellement compétente qui valorise la diversité et l'inclusion.

Le constat est unanime : la représentation effective des populations marginalisées est tributaire de l'atteinte de ces objectifs.

RECOMMANDATION 17

Que la Commission de la fonction publique prenne des mesures vigoureuses en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie *Relever la barre*.

Conseils, agences et commissions (CAC)

Les conseils, agences et commissions (CAC) permettent aux Afro-Néo-Écossais et aux Acadiens de se faire entendre, d'être représentés et de montrer qu'ils sont entendus et représentés. On compte plus de 155 CAC, composés de membres nommés par le gouvernement provincial.

Les Afro-Néo-Écossais, en particulier, se sont dits insatisfaits du processus de nomination et du manque de représentation de leur communauté au sein des CAC. Soulignons qu'il est devenu évident au cours de nos consultations que, comme ce serait le cas dans tout autre groupe, les membres de la communauté n'avaient pas tous la même connaissance du processus de nomination : certains en avaient déjà fait l'expérience, tandis que d'autres ne savaient pas qu'il existait. Il convient aussi de mentionner que nous ne savons pas combien d'Afro-Néo-Écossais ont été nommés à des CAC, mais, à l'instar des personnes consultées, nous supposons qu'ils sont sous-représentés.

¹⁶⁴ *Relever la barre : Stratégie de promotion de la diversité et de l'inclusion dans la fonction publique*, [en ligne].
[https://novascotia.ca/psc/pdf/employeeCentre/diverseWorkforce/Relever_la_Barre.pdf]

Formalités de candidature

Il nous apparaît évident que le problème des CAC n'est pas une exclusion intentionnelle; c'est plutôt le manque de communication et de confiance entre les communautés et le gouvernement, ainsi que les présupposés implicites et les habitudes au sein de l'administration publique. Au moment où nous rédigeons le présent rapport, le processus de nomination était en cours de révision, le but étant de le simplifier et de le rendre plus inclusif. Depuis un certain temps, on peut trouver de l'information au sujet du processus sur Internet; de plus, un système de présentation des candidatures en ligne a été lancé en septembre 2017.

Nous sommes convaincus que les fonctionnaires qui encadrent le processus ont l'inclusion à cœur et comprennent bien qu'il ne suffit pas de permettre simplement aux intéressés de poser leur candidature en ligne. Par exemple, ils ne privilégient plus la publicité imprimée, s'efforçant plutôt de rejoindre diverses communautés par la publicité en ligne, les médias sociaux et les contacts directs avec les parties prenantes. En organisant nos consultations publiques, nous avons nous-mêmes constaté que les médias traditionnels n'ont plus la même portée qu'auparavant, même auprès de la population générale, et n'ont peut-être jamais su rejoindre les communautés minoritaires. Nous convenons donc qu'il est nécessaire de tirer parti des institutions et des réseaux sociaux de ces communautés.

Le nouveau processus encourage les membres de communautés marginalisées à s'identifier comme tels. Or, cette démarche pourrait – pour des raisons historiques valables – les rendre mal à l'aise. Il s'agit cependant de la seule façon pour le gouvernement de promouvoir la diversité et de suivre les résultats de ses efforts. Récemment encore, dans les CAC, on ne pouvait surveiller d'autres représentations que celles des femmes et des régions. Maintenant que les candidats peuvent faire une déclaration sur l'équité et la diversité en matière d'emploi dans leur profil en ligne, le gouvernement pourra recueillir des données sur d'autres critères de diversité. La déclaration est volontaire, mais on espère que les candidats seront plus disposés à la faire lorsqu'ils verront qu'elle sert à suivre les progrès et à jumeler les bonnes personnes à des postes intéressants. Étant donné ce caractère volontaire de la déclaration, les données ne refléteront pas parfaitement la diversité des CAC à court terme, mais elles brosseront au moins un portrait général des résultats de ses actions de promotion de la diversité.

Nous avons aussi été heureux d'apprendre que le Bureau du Conseil exécutif multipliait ses efforts de recrutement dans des communautés ciblées, par exemple en établissant le contact avec un plus large éventail de parties prenantes et en mettant en vedette des membres de ces communautés dans les publicités des CAC.

Évaluation

Le processus de nomination est décentralisé : le Bureau du Conseil exécutif, qui figure au centre du gouvernement, compte la gestion de ce processus parmi ses nombreuses fonctions, mais en réalité, l'évaluation des candidatures et la formulation des recommandations relèvent des ministères responsables de chaque CAC. Ainsi, les candidatures au conseil X seront reçues et enregistrées par le Conseil exécutif, qui les enverra ensuite au ministère X pour évaluation et recommandations. Bien que cette répartition des tâches soit amplement justifiée – les experts travaillent dans les ministères et, de toute façon, le Conseil exécutif est trop petit pour évaluer toutes les candidatures pour plus de 150 CAC –, elle complexifie l'adoption d'une stratégie d'inclusion globale.

Plus généralement, des études ont démontré que les méthodes d'évaluation sont sujettes à des présupposés implicites et à des biais : même animés des meilleures intentions, les gens tendent à embaucher des candidats qui leur ressemblent, à moins d'agir consciemment en toute impartialité.

Comme l'aurait dit Albert Einstein : « Je ne sais pas qui a découvert l'eau, mais ce n'était probablement pas un poisson. » Nous avons donc été heureux d'apprendre que le Conseil exécutif avait demandé aux ministères de s'assurer que leurs critères de sélection n'ont pas pour effet de décourager ou d'écarter de bons candidats issus de minorités, et que certains ministères avaient fait des changements par la suite.

Le gouvernement compte sur les CAC pour intégrer les points de vue des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais à l'administration publique et, en retour, transmettre à ces communautés de l'information sur les affaires publiques. Les CAC permettent aussi à leurs membres d'acquérir de l'expérience, de parfaire leurs compétences et de tisser des réseaux on ne peut plus importants. Quoi qu'il en soit, ils doivent être plus inclusifs. S'il est encourageant de voir les principaux intéressés partager ce point de vue – nul ne fait la sourde oreille –, ils doivent poursuivre et intensifier leurs efforts d'inclusion et d'accueil des minorités. On nous a d'ailleurs dit que le personnel avait pris l'initiative de déterminer les meilleurs moyens d'améliorer la diversité en vue d'élaborer et d'appliquer une stratégie propre aux CAC dans un proche avenir.

RECOMMANDATION 18

Que le Bureau du Conseil exécutif, pour inciter les ministères à revoir leurs critères de sélection des membres des CAC, les aide à relever les obstacles et les présupposés implicites qui risquent de décourager les candidats issus de minorités ou d'influencer l'évaluation de leur candidature.

RECOMMANDATION 19

Que le Conseil exécutif continue d'utiliser les médias sociaux et les réseaux communautaires pour faire connaître aux communautés minoritaires les formalités de candidature propres aux CAC.

Sièges afro-néo-écossais aux conseils scolaires

Durant nos consultations, des participants ont indiqué que les sièges afro-néo-écossais aux sept conseils scolaires de langue anglaise remplissaient au moins cinq fonctions importantes :

- offrir aux conseils et aux administrateurs supérieurs une perspective afro-néo-écossaise sur l'éducation;
- contribuer à nouer des liens entre les écoles et la communauté afro-néo-écossaise;
- permettre aux membres des conseils, et même aux candidats non retenus, d'acquérir de l'expérience dans le milieu politique;
- faire valoir l'importance de la communauté afro-néo-écossaise pour la collectivité;
- montrer que la communauté considère l'éducation comme une priorité, tout en promouvant l'éducation auprès des Afro-Néo-Écossais.

Nous exhortons le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance à toujours tenir compte, en continuant d'adapter le système d'éducation, des fonctions générales et de l'importance des sièges afro-néo-écossais aux conseils scolaires.

Municipalités

La variété et l'envergure des administrations municipales en font l'un des moyens de représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais les plus prometteurs. Nos consultations ont d'ailleurs mis au jour plusieurs exemples qui pourraient orienter les politiques en la matière. C'est le moment d'agir : le ministère des Affaires municipales est en train de revoir la loi sur l'administration municipale (*Municipal Government Act*) en collaboration avec l'Association des administrateurs municipaux de la Nouvelle-Écosse et l'Association des municipalités de la Nouvelle-Écosse¹⁶⁵.

Services bilingues

La Municipalité du district de Clare est, dans les faits, une municipalité bilingue qui offre ses services et mène ses activités tant en français qu'en anglais. Dans son mémoire, la FANE la cite comme modèle dont peuvent s'inspirer d'autres municipalités à forte population acadienne, notamment Argyle, Richmond et Inverness. C'est toutefois Halifax qui compte la plus grande population francophone de la province; il est donc pertinent de l'inclure dans les discussions sur les services municipaux en français. Des représentants de la Municipalité du district de Clare nous ont dit qu'elle n'a pas de politique ou de règlement officiel sur le bilinguisme et ne reçoit aucun financement externe pour l'interprétation ou la traduction. Ils ont expliqué que le bilinguisme est simplement une pratique de longue date à laquelle s'attendent les résidents. Clare demeure bilingue à la demande du conseil municipal, et seulement dans la mesure où elle peut se le permettre financièrement. Elle n'a pas, par exemple, les moyens de faire traduire ses règlements, contrats et autres documents juridiques, ni les études et stratégies d'envergure qu'elle commande. Bref, la Municipalité est donc bilingue dans la mesure où elle a les moyens de l'être, et le restera jusqu'à ce qu'elle ne les ait plus. Il pourrait donc être difficile pour un autre conseil municipal de mettre en place des services bilingues avec un budget serré.

¹⁶⁵ <https://novascotia.ca/dma/default-fr.asp>

RECOMMANDATION 20

Que le ministère des Affaires municipales, en collaboration avec la Municipalité du district de Clare, élabore et applique une stratégie pour faire reconnaître officiellement le caractère bilingue de la Municipalité dans le cadre de la révision de la loi sur l'administration municipale (*Municipal Government Act*).

RECOMMANDATION 21

Que le ministère des Affaires municipales trouve, en collaboration avec l'Office des affaires acadiennes et de la francophonie, des stratégies et des fonds qui aideront certaines municipalités, notamment Clare, Argyle, Richmond, Inverness et Halifax, à offrir des services en français.

Limites des arrondissements municipaux

Nous avons déjà parlé de deux mesures qu'ont prises certaines municipalités pour améliorer la représentation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais.

La première concerne les limites des arrondissements municipaux.

Les cartes électorales d'Argyle et de Guysborough sont dessinées de façon à améliorer la représentation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais, respectivement, au conseil municipal. À Argyle, les arrondissements correspondent aux endroits où se sont établies, dans le passé, les communautés acadienne et anglophone. Guysborough, quant à elle, a délibérément créé l'équivalent municipal d'une circonscription exceptionnelle pour les localités majoritairement afro-néo-écossaises de Lincolnville, de Sunnyville et d'Upper Big Tracadie.

Il y aurait lieu d'étudier l'applicabilité de ces pratiques dans d'autres municipalités.

RECOMMANDATION 22

Que les municipalités et la Commission des services publics et d'examen de la Nouvelle-Écosse suivent les principes de délimitation des circonscriptions provinciales proposés dans le présent rapport au moment de délimiter les arrondissements municipaux, et prêtent une attention particulière à la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais.

Comité communautaire

La deuxième mesure était mentionnée dans la section portant sur les autres moyens d'assurer la représentation effective : la Municipalité du comté d'Inverness a créé, en vertu de l'article 27 de la loi sur l'administration municipale (*Municipal Government Act*), un comité communautaire en vue d'améliorer la représentation des Acadiens dans la région de Chéticamp et Saint-Joseph-du-Moine. Ce comité offre des possibilités intéressantes en matière de gouvernance locale et de renforcement de l'autonomie des minorités. Il constitue un bon exemple à suivre pour élaborer une stratégie provinciale d'amélioration de la représentation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais à l'échelle municipale. Par contre, il pourrait s'avérer nécessaire d'adapter l'article de loi susmentionné pour qu'il s'applique aux communautés qui ne correspondent pas à un secteur bien défini d'une municipalité.

RECOMMANDATION 23

Que le ministère des Affaires municipales, en collaboration avec l'Association des administrateurs municipaux de la Nouvelle-Écosse et l'Association des municipalités de la Nouvelle-Écosse, étudie des façons d'utiliser et, au besoin, d'adapter l'article 27 de la loi sur l'administration municipale (*Municipal Government Act*) pour permettre la création de comités communautaires dans l'intérêt des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais.

RECOMMANDATION 24

Que l'Association des municipalités de la Nouvelle-Écosse interroge ses membres afin de répertorier les mesures adoptées ou envisagées pour améliorer la représentation effective des minorités à l'échelle municipale.

Règles de procédure civile

Les Règles de procédure civile sont, comme leur nom l'indique, les règles qui encadrent les procédures à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse et à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse. Elles ont été traduites en français¹⁶⁶, mais la version française est offerte à titre d'information seulement, c'est-à-dire qu'elle n'est pas officielle. Ce sont les juges des deux cours qui établissent ces règles.¹⁶⁷

En 2005, à l'amorce du projet de révision des Règles, l'Association des juristes d'expression française de la Nouvelle-Écosse (AJEFNE) a obtenu du financement pour la traduction vers le français, et les juges ont accepté de publier une version française.

La traduction est mise à jour, mais n'a pas force de loi. En effet, pour que l'on puisse édicter les Règles et les formulaires judiciaires connexes dans les deux langues, les protonotaires et autres membres du personnel des tribunaux doivent comprendre et accepter ces formulaires tant en français qu'en anglais; or, les tribunaux n'ont pas cette capacité. Puisqu'il faudrait beaucoup de ressources et que les Règles servent à des fins relativement limitées et spécialisées, nous estimons qu'il vaut mieux affecter ces ressources là où elles toucheront plus de citoyens dans leur quotidien, par exemple à l'Office des affaires acadiennes et de la francophonie, à Service Nouvelle-Écosse et aux municipalités. Il faudrait toutefois que le comité consultatif recommandé dans la section sur l'Office des affaires acadiennes et de la francophonie se penche sur la question.

Conseils aux partis politiques

Partis privés, devoirs publics

Les partis politiques sont des organisations privées, et dans une démocratie libérale, il doit en demeurer ainsi. Parallèlement, leur but est de lutter pour le pouvoir politique; l'un d'eux formera le gouvernement tandis que les autres formeront l'opposition, laquelle joue un rôle tout aussi important, soit obliger le gouvernement à rendre des comptes. Dans la pratique, les partis sont le seul moyen d'exercer des fonctions politiques, et c'est beaucoup grâce à la discipline de parti qu'un gouvernement peut rester au pouvoir et remplir son mandat. Par ailleurs, les partis sont financés par les fonds publics : les candidats qui obtiennent au moins 10 % des suffrages se font rembourser une partie de leurs dépenses¹⁶⁸, et les donateurs ont droit à un crédit d'impôt.

Bref, bien qu'ils soient des organisations privées, les partis politiques jouent un rôle public essentiel et sont soutenus en tant que piliers de nos institutions démocratiques.

¹⁶⁶ http://www.courts.ns.ca/Civil_Procedure_Rules/cpr_in_french.htm

¹⁶⁷ http://www.courts.ns.ca/Civil_Procedure_Rules/cpr_home.htm

¹⁶⁸ Loi électorale (*Elections Act*), art. 267.

Analyse

Si aucun candidat ne peut avoir toutes les caractéristiques personnelles des électeurs de sa circonscription, les partis politiques peuvent néanmoins veiller à ce que leur liste de candidats soit diversifiée et reflète au moins certaines des plus importantes caractéristiques que l'on retrouve dans la population.

Les partis devraient attacher beaucoup d'importance au bilinguisme, surtout dans les circonscriptions telles qu'Inverness, qui compte 2 134 francophones¹⁶⁹ et où la communauté acadienne est établie depuis longtemps, ainsi que Yarmouth (1 416 francophones), Bedford (1 018 francophones), Cole Harbour-Eastern Passage (874 francophones) et Dartmouth East (836 francophones), où le nombre de francophones ne cesse de croître. En tout, 10,5 % de la population néo-écossaise est bilingue.

La représentation descriptive est essentielle aux groupes qui plaident pour l'équité, et la représentation des femmes au sein des communautés acadienne et afro-néo-écossaise est tout aussi importante. Parmi les six Acadiens et deux Afro-Néo-Écossais élus dans les circonscriptions exceptionnelles, il n'y a eu qu'une seule femme, Yvonne Atwell. Et bien que la dernière personne à avoir représenté Richmond soit une femme acadienne, il va sans dire que peu de femmes issues de ces communautés se sont fait élire.

Nous avons trouvé encourageant d'apprendre, durant nos consultations auprès des Afro-Néo-Écossais, que deux des principaux partis politiques collaborent avec la communauté pour mettre en valeur les candidates afro-néo-écossaises.

Ces caractéristiques, soit le sexe et l'appartenance aux communautés acadienne et afro-néo-écossaise, comptent pour beaucoup dans la représentation descriptive. Reste cependant la question de la représentation substantielle, c'est-à-dire la représentation relative aux enjeux et aux politiques qui concernent la communauté. Il est difficile de savoir à quel point les circonscriptions exceptionnelles favorisaient la représentation substantielle des deux groupes. On le voit mieux dans les politiques, les lois et les programmes. Que le prochain redécoupage rétablisse ou non ces circonscriptions, il sera essentiel pour la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais que les programmes électoraux des partis n'esquivent pas leurs enjeux et préoccupations.

Nous avons entendu à maintes reprises que les deux communautés étaient de plus en plus apathiques et complaisantes à l'égard du processus électoral. Les Afro-Néo-Écossais consultés ont souvent dit qu'il était très difficile de mobiliser leur communauté, surtout les jeunes, parce que les partis l'ignoraient presque totalement dans leurs programmes électoraux et que les médias ne parlaient à peu près jamais de leurs enjeux. Quant aux Acadiens, ils ont signalé un alarmant déclin du taux de participation de leur communauté aux élections, autrefois très élevé. En reconnaissant les enjeux de ces communautés dans leurs programmes électoraux, les partis pourraient remédier quelque peu à ce désintérêt, surtout si des membres de celles-ci contribuent à l'élaboration desdits programmes.

¹⁶⁹ Population de la circonscription ayant le français comme langue maternelle selon le Recensement de 2016.

Politique et programme

Nous suggérons que, si ce n'est pas déjà fait, chacun des cinq partis politiques enregistrés en Nouvelle-Écosse expose publiquement une politique et un programme de promotion de la diversité chez leurs candidats (afro-néo-écossais, acadiens, autres). Le programme devrait prévoir comment repérer dès le début d'éventuels candidats afro-néo-écossais et acadiens, en particulier de jeunes candidats prometteurs, et comment les encadrer et les mettre en valeur. À cet égard, le soutien aux candidats que nous recommandons (recommandation 28) pourrait servir à la fois d'outil de formation et de bassin de talents.

Les partis devraient aussi trouver des moyens de s'assurer que les candidats ni acadiens ni afro-néo-écossais tissent des liens étroits avec ces communautés durant leur campagne et les maintiennent après leur élection pour assurer leur représentation effective et les encourager à participer à la vie politique. Plus la communauté minoritaire dans la circonscription est petite, plus il est important d'aller à leur rencontre. Certaines personnes consultées se sentaient oubliées, et elles s'étaient résignées à l'être.

Cette stratégie revêt une importance particulière pour les Afro-Néo-Écossais, trop peu nombreux et trop dispersés pour retenir naturellement l'attention des partis politiques. S'ils ne comptent que sur les processus politiques normaux, ils risquent d'être sous-représentés dans les partis et leur programme électoral, ainsi qu'en Chambre.

Certains ont suggéré que les trois principaux partis poussent leur engagement plus loin en s'entendant sur une circonscription où ils présenteraient tous un candidat afro-néo-écossais, comme ce fut le cas dans Preston en 1992.

Un des chefs de parti a proposé qu'on augmente le financement électoral de 50 % pour les candidats qui sont des femmes, des Afro-Néo-Écossais ou des Autochtones, ce qui inciterait les partis à chercher des candidats de ces groupes sous-représentés. À notre avis, l'idée mérite d'être explorée. Malheureusement, elle a été portée à notre attention alors que nous rédigeons le présent rapport et doit faire l'objet d'analyses et d'études. Les partis, par exemple, pourraient tenter de déjouer le système. Dans son mémoire à la Commission sur la réforme électorale du Nouveau-Brunswick, le Conseil des femmes du Nouveau-Brunswick recommande que la Loi sur le financement de l'activité politique (Nouveau-Brunswick) :

... soit modifiée pour inclure un financement supplémentaire à l'intention des partis comptant une forte représentation de femmes parmi leurs candidats, ainsi qu'un financement à l'intention des partis qui réussissent à faire élire leurs candidates.

Cette dernière mesure peut sembler redondante ou même problématique, car elle dépend de la volonté des électeurs, mais elle remplit une fonction importante, soit celle d'encourager les partis à présenter des femmes dans des circonscriptions où les votes s'annoncent serrés. Si les incitatifs financiers étaient offerts uniquement quand les partis présentent plus de femmes comme candidates, les partis pourraient, théoriquement, accroître le nombre de leurs candidates en les présentant dans des circonscriptions où ils ont très peu de chances de gagner l'élection.

Nous croyons aussi qu'il convient d'étudier ce genre de mesure en dehors du contexte acadien et afro-néo-écossais. Il pourrait d'ailleurs y avoir d'autres manières d'inciter les partis à redoubler d'efforts en misant sur les candidats issus de minorités. Nous recommandons que la question soit examinée de plus près.

RECOMMANDATION 25

Que la Commission électorale¹⁷⁰ envisage la mise en place d'incitatifs qui encourageraient les partis politiques reconnus à présenter des candidats acadiens, afro-néo-écossais et issus d'autres groupes sous-représentés, y compris des incitatifs financiers accordés aux partis ou aux candidats en vertu du régime de financement électoral.

RECOMMANDATION 26

Que les partis politiques reconnus établissent des politiques et des pratiques qui favorisent la sélection de candidats bilingues de tous horizons.

¹⁷⁰ Créée en vertu de l'article 356 de la loi électorale (*Elections Act*), la Commission électorale a pour but de conseiller le directeur général des élections au sujet des opérations électorales et de l'administration du régime de financement électoral; de la mise à l'essai d'une procédure, de matériel ou d'une technologie; et de la préparation ou de la réalisation d'études sur le déroulement du vote, le vote des personnes handicapées et l'amélioration du régime de financement électoral. Elle se compose d'un président, nommé par le gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans, et de deux personnes nommées par chacun des chefs des partis politiques reconnus.
[<http://electionsnovascotia.ca/about/election-commission>]

RECOMMANDATION 27

Que les partis politiques reconnus, s'ils ne l'ont pas déjà fait, conçoivent des politiques et des programmes de mobilisation des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais, surtout des jeunes, notamment pour :

- Trouver, recruter et encadrer des candidats acadiens et afro-néo-écossais, et encourager l'adhésion de membres acadiens et afro-néo-écossais au parti et leur participation aux comités des candidatures;
 - Définir, en concertation avec les caucus acadien et afro-néo-écossais (recommandation 29) ou avec des députés actuels et anciens, des stratégies de mobilisation des acadiens et des afro-néo-écossais dans les circonscriptions où ils forment de petites minorités et risquent d'être oubliés; veiller, dans une élection générale, à ce que le parti présente une liste de candidats diversifiée où figurent des acadiens et des afro-néo-écossais;
 - Veiller, dans une élection générale, à ce que le programme électoral du parti comprenne des mesures applicables aux acadiens et aux afro-néo-écossais;
 - Considérer le bilinguisme comme une compétence importante chez les candidats, surtout dans les circonscriptions à forte population acadienne et francophone.
-

Soutien aux candidats

Nous avons beaucoup entendu parler de la nécessité de soutenir les candidats acadiens et afro-néo-écossais, en particulier les femmes. Voilà qui est important. Les circonscriptions exceptionnelles visaient précisément à accroître les chances de faire élire des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. Tout passe par le recrutement des candidats, leur formation et le soutien dont ils bénéficient. Il est essentiel de prendre ces mesures pour assurer la représentation descriptive et substantielle des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais.

Heureusement, il existe un modèle. Depuis plus de 10 ans, le Conseil consultatif sur la condition féminine¹⁷¹ offre aux femmes une formation non partisane sur les campagnes qui leur permet d'obtenir des données, des conseils et de l'information sur les élections en général. Il collabore aussi depuis quelques années avec l'Association des municipalités de la Nouvelle-Écosse pour offrir ce genre de formation en prévision des élections municipales.

La formation est fort courue, affichant complet chaque fois qu'elle a lieu. Plusieurs politiciennes des scènes fédérale, provinciale et municipale l'ont suivie.

¹⁷¹ <https://women.gov.ns.ca/>

À ce jour, le programme demeure gratuit. Le Conseil remédie à d'éventuels problèmes de déplacement et d'accès en offrant des bourses aux participantes qui vivent loin ou s'occupent d'enfants.

La prochaine formation sera offerte en mai 2018; ses nouveaux volets viendront approfondir sa dimension culturelle, en vue de la participation des femmes issues de communautés marginalisées de la province. D'ailleurs, le Conseil travaille actuellement avec Voix plurielles pour le changement¹⁷², un réseau présent dans la MRH qui s'emploie à faciliter l'accès de ces femmes à des rôles de direction.

RECOMMANDATION 28

Que l'Office des affaires acadiennes et de la francophonie et l'Office des affaires afro-néo-écossaises lancent un processus d'élaboration d'un ou de plusieurs modèles de formation adaptée à la culture pour les candidates et candidats acadiens et afro-néo-écossais¹⁷³.

Ces modèles pourraient être conçus en collaboration avec le Conseil consultatif sur la condition féminine; le but serait de tirer le meilleur parti de son expérience et de son réseau – surtout Voix plurielles pour le changement – ainsi que de prendre exemple sur son programme de formation. Notons par ailleurs que certains modèles devraient viser aussi les hommes acadiens et afro-néo-écossais.

Caucus acadien et afro-néo-écossais

Les participants aux consultations ont décrit le fardeau particulier qui pèse sur les membres d'une minorité encerclée par la majorité. Les Acadiens francophones, ont-ils souligné, passent automatiquement à l'anglais même dans un groupe comptant un seul anglophone unilingue. Les Afro-Néo-Écossais, quant à eux, se distinguent tout simplement du reste de la population. On s'attend à ce que les députés acadiens et afro-néo-écossais représentent leur communauté au sens large – même les gens qui vivent ailleurs. Le député afro-néo-écossais, quel qu'il soit, serait donc tenu de représenter les membres de « sa communauté » dans la province au grand complet. Il semblerait aussi que les députés qui ne sont ni acadiens ni afro-néo-écossais aient parfois du mal à nouer des relations avec ces communautés dans leur circonscription.

On nous a parlé d'un mécanisme éprouvé qui pourrait aider les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais à consolider et à étendre leur présence ainsi qu'à accroître leur influence sur la scène politique néo-écossaise : les caucus. En effet, des caucus acadien et afro-néo-écossais pourraient profiter tant aux communautés qu'au milieu politique dans son ensemble.

¹⁷² Voix plurielles pour le changement

¹⁷³ Il est important que le soutien aux candidats ne relève pas du gouvernement; aussi les offices doivent-ils s'abstenir de participer à la conception et à la prestation des services.

Avec le soutien du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, les caucus pourraient tirer parti des structures en place pour se pencher sur les préoccupations des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais à l'égard des lois et des politiques. Ils auraient l'occasion de discuter de mesures à prendre, à la lumière des réalités culturelles, pour faire participer leurs différentes populations au renforcement de la démocratie néo-écossaise tant sur la forme que sur le fond.

Du reste, ils pourraient améliorer les moyens donnés aux groupes habituellement sous-représentés en politique pour bonifier le programme d'action actuel, et affecter stratégiquement du temps et des ressources à des dossiers précis pour s'assurer qu'ils s'inscrivent dans les visées politiques de la province.

Il convient ici de mentionner le Caucus canadien des parlementaires noirs, qui se réunira en Nouvelle-Écosse en 2018¹⁷⁴. Formé au début de la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine proclamée par les Nations Unies, il a pris de l'ampleur depuis le premier « Sommet des leaders noirs » tenu dans la province en 2015. S'y sont ajoutés cette année des députés et sénateurs fédéraux ainsi que des députés provinciaux. Les membres du groupe se réunissent chaque année pour parler de politiques, délibérer et s'informer des dossiers prioritaires pour les Afro-Canadiens. Ce caucus aspire à jouer un rôle mobilisateur pour assurer une présence coordonnée à l'échelle nationale, et à trouver des solutions réalisables aux enjeux des personnes d'ascendance africaine et de leurs communautés.

Le Caucus noir du Congrès des États-Unis a pour mandat de faire en sorte que les communautés marginalisées puissent réussir et de doter les citoyens de moyens d'action pour répondre à leurs préoccupations d'ordre législatif¹⁷⁵. Des caucus néo-écossais non partisans et inclusifs pourraient jouer un rôle similaire.

¹⁷⁴ <http://thechronicleherald.ca/novascotia/1497192-black-parliamentarians-meeting-in-n.s.-in-2018>

¹⁷⁵ <https://cbc.house.gov/about/>

Il sera important que ces caucus viennent compléter, et non imiter, le Caucus noir du Congrès; cela dit, la difficulté évidente en Nouvelle-Écosse est le nombre de députés acadiens et afro-néo-écossais. Les caucus devraient envisager, pour avoir suffisamment de membres, d'accepter des élus tant anciens qu'actuels et des députés de circonscriptions dont la population acadienne ou afro-néo-écossaise est considérable.

RECOMMANDATION 29

Que la ministre des Affaires acadiennes et de la francophonie et le ministre des Affaires afro-néo-écossaises consultent des députés acadiens et afro-néo-écossais actuels et anciens pour déterminer s'il est faisable et souhaitable de créer des caucus acadien et afro-néo-écossais.

Annexes

Annexe 1 – Mandat

Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse s'est engagé à créer une Commission chargée de consulter la communauté acadienne et la communauté afro-néo-écossaise et toute autre personne dont le point de vue est jugé nécessaire, et ce, en se déplaçant partout dans la province afin de recueillir les opinions et les suggestions sur la meilleure façon d'assurer la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais en Nouvelle-Écosse.

Dans le cadre de ses consultations publiques et de la formulation de ses recommandations sur la meilleure façon d'assurer la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais, la Commission :

- considère les données du recensement et autres données démographiques les plus récentes;
- reconnaît l'importance primordiale d'assurer la parité relative du pouvoir électoral à l'échelle des circonscriptions de population électorale égale, dans la mesure du possible et du raisonnable, d'une façon qui respecte les principes énoncés dans la décision de la cause Carter;
- est guidée par le principe voulant qu'un écart de la parité du pouvoir électoral ne soit justifié que s'il contribue à une meilleure gouvernance de la population dans son ensemble, en pondérant les enjeux régionaux au sein de la population et les facteurs géographiques au sein du territoire gouverné;
- considère comment le gouvernement pourrait équilibrer le mieux possible les intérêts sociaux divergents de tous les Néo-Écossais;
- obtient les conseils et le soutien des membres des communautés acadienne et afro-néo-écossaise en ce qui a trait à la prise en considération de facteurs tels que l'histoire de la communauté, les intérêts de la communauté et la représentation minoritaire;
- obtient des conseils et du soutien, écoute des exposés et considère toute autre information de quelque façon, à quelque moment et à quelque endroit qu'elle juge opportuns, en ce qui a trait aux circonscriptions électorales actuelles ou antérieures;
- considère les options visant à assurer la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais, y compris la création de sièges désignés pour un membre de la communauté acadienne et un membre de la communauté afro-néo-écossaise, semblable à ce qui est prévu au paragraphe 6(1) de la loi sur l'Assemblée législative (*House of Assembly Act*);
- fait en sorte que toute soumission faite à la Commission par des particuliers ou des organismes soit rendue publique.

La Commission poursuit son travail, si elle le juge nécessaire, pendant toute élection générale ou autre qui pourrait être déclenchée pendant la durée de son mandat.

Une fois les consultations publiques terminées, la Commission est tenue de préparer un rapport qui présente ses recommandations au gouvernement provincial pour assurer le mieux possible la représentation effective de tous les Acadiens et de tous les Afro-Néo-Écossais, y compris dans le cadre de tout examen futur de la délimitation des circonscriptions électorales. Le rapport de la Commission doit contenir une analyse détaillée de la façon dont la Commission est arrivée à formuler chaque recommandation, et fournit la raison d'être de chaque recommandation et la façon dont chaque recommandation permettra d'assurer la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais.

La Commission est formée de trois à cinq personnes nommées par le gouverneur en conseil.

La Commission est tenue de soumettre son rapport à la ministre des Affaires acadiennes et de la Francophonie et au ministre des Affaires afro-néo-écossaises au plus tard le 1^{er} novembre 2017.

Une fois les recommandations de la Commission reçues, le gouvernement provincial prendra toutes les mesures nécessaires pour mettre sur pied le Comité spécial de l'Assemblée législative nécessaire à l'établissement du mandat et à la nomination des membres de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales d'ici au 31 janvier 2018, conformément aux dispositions de la loi sur l'Assemblée législative (*House of Assembly Act*).

Annexe 2 - Séances de participation publique

La Commission a tenu 13 consultations publiques partout dans la province du 11 septembre au 4 octobre 2017. Si le nombre de participants variait énormément selon l'endroit, tous étaient intéressés par le sujet et avaient des commentaires importants et judicieux à transmettre à la Commission. Nous les en remercions.

Date	Lieu	Nombre de participants
Le 11 septembre 2017	Shelburne Black Loyalists Heritage Centre, Birchtown	32
Le 12 septembre 2017	Clare Salle des anciens combattants de Clare, Saulnierville	53
Le 13 septembre 2017	Argyle Centre communautaire de Par-en-Bas, Tusket	40
Le 14 septembre 2017	Digby Digby Regional High School, Digby	11
Le 19 septembre 2017	Prestons Black Cultural Centre, Cherry Brook	25
Le 20 septembre 2017	Halifax École secondaire du Sommet, Bedford	4
Le 21 septembre 2017	Halifax North End George Dixon Centre, Halifax	12
Le 25 septembre 2017	Richmond Centre communautaire La Picasse, Petit-de-Grat	25
Le 26 septembre 2017	Chéticamp Salle des retraités, Chéticamp	24
Le 27 septembre 2017	Whitney Pier Menelik Hall, Sydney	9
Le 28 septembre 2017	Sunnyville Sunnyville Community Hall, Sunnyville	15
Le 3 octobre 2017	New Glasgow Ward One Social & Recreation Centre, New Glasgow	15
Le 4 octobre 2017	Dartmouth North Boys and Girls Clubs of Greater Halifax, North Dartmouth Site	7

Annexe 3A – Rapports de recherche commandés

La représentation effective des électeurs des minorités acadienne et afro-néo-écossaise par Linda Cardinal, Rémi Léger et Martin Normand

Rapport final

Linda Cardinal
Professeure à l'École d'études politiques
Titulaire de la Chaire de recherche francophonie
et politiques publiques
Université d'Ottawa
Linda.cardinal@uottawa.ca

Rémi Léger
Professeur au département de science politique
Université Simon Fraser
rleger@sfu.ca

Martin Normand
Chercheur postdoctoral
Université d'Ottawa
mnormand@uottawa.ca

Ce rapport fait partie d'une recherche réalisée par la *Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques pour le compte de la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais*.

@CRFPP | UOttawa 5 septembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

Résumé

Faits saillants

Introduction

1. Cadre normatif et conceptuel

- 1.1 Qu'est-ce qu'une minorité?
 - 1.1.1 La notion de minorité au Canada
 - 1.1.2 La notion de minorité en Nouvelle-Écosse
- 1.2 Pourquoi la représentation effective des minorités est-elle importante au Canada?
 - 1.2.1 La jurisprudence canadienne
 - 1.2.2 La question des circonstances exceptionnelles
- 1.3 Les normes internationales dans le domaine de la représentation des minorités
 - 1.3.1 Les modèles de représentation effective
 - 1.3.2 La participation directe ou indirecte
 - 1.3.3 L'autonomie territoriale ou non territoriale
- 1.4 Les conditions exceptionnelles qui permettent de prendre des mesures exceptionnelles pour assurer la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais
- 1.5 Conclusion

2. Exemples de mécanismes de représentation effective

- 2.1 La participation directe
 - 2.1.1 Les mécanismes électoraux
 - 2.1.1.2 Circonscriptions garanties et sièges réservés
 - 2.1.1.3 Quotas
 - 2.1.2 Les mécanismes institutionnels
 - 2.1.2.1 Sièges réservés à la Cour suprême
 - 2.1.2.2 Conventions constitutionnelles
 - 2.1.2.3 Postes réservés dans la fonction publique

- 2.2 La participation indirecte
 - 2.2.1 Les mécanismes consultatifs
 - 2.2.1.1 L'obligation de consultation
 - 2.2.1.2 L'obligation de rendre des comptes
 - 2.2.1.3 Les conseils et comités consultatifs
- 2.3 L'autonomie territoriale
 - 2.3.1 Les mécanismes de gouvernance territoriale
 - 2.3.1.1. Le fédéralisme
 - 2.3.1.2 Ententes particulières
- 2.4 L'autonomie non-territoriale
 - 2.4.1 Les mécanismes d'autogestion
 - 2.4.1.1 La gouvernance d'institutions autonomes
 - 2.4.1.2 Les parlements culturels ou communautaires
- 2.5 Conclusion

3. Analyse des mécanismes de représentation effective

- 3.1 Premiers constats
- 3.2 Des mécanismes de représentation effective au service des minorités
 - 3.2.1 Les mécanismes de participation directe et indirecte
 - 3.2.2 Les mécanismes d'autonomie territoriale et non-territoriale
- 3.3 Les enseignements pour la Nouvelle-Écosse
 - 3.3.1 La révision de la carte électorale
 - 3.3.2 L'obligation de consulter ou de rendre des comptes
 - 3.3.3 Les mécanismes d'autonomie non-territoriale
- 3.4 Conclusion

Conclusion générale

Bibliographie

Jurisprudence citée

RÉSUMÉ

Le rapport étudie la représentation politique des minorités ethniques et linguistiques ainsi que les meilleurs moyens de favoriser leur participation effective à la vie politique et publique. Elle s'inscrit dans le cadre des travaux de la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais. Cette Commission doit consulter la population acadienne et afro-néo-écossaise afin de déterminer la nature de cette représentation. Le rapport propose un cadre conceptuel et normatif comprenant les principaux concepts dans le domaine de la représentation des minorités. Il effectue aussi un inventaire des mécanismes les plus appropriés en vue de la représentation effective des minorités et propose une analyse sommaire de leurs principaux attributs eut égard au contexte de la Nouvelle-Écosse.

FAITS SAILLANTS

La Nouvelle-Écosse est la première province canadienne à faire un effort conscient de créer une carte électorale qui assure la représentation effective de ses populations afro-néo-écossaise, Mi'kmaq et acadienne.

En 1991, la Cour suprême du Canada reconnaît que la représentation effective est un principe fondamental de la démocratie canadienne et confirme le droit des individus à être représentés au sein des assemblées législatives et du Parlement canadien.

La délimitation des circonscriptions électorales est établie en fonction d'un quotient précisant la population moyenne d'une circonscription. Des normes permettent de dévier de ce quotient, mais en raison de circonstances exceptionnelles, celles-ci peuvent être modifiées afin de permettre à une communauté d'intérêt d'exercer son droit à une représentation effective.

Au plan international, les *Recommandations de Lund* ont établi qu'il existe en ensemble de mécanismes pour favoriser la représentation effective des minorités. Ces mécanismes peuvent être de type électoral ou non électoral et comprendre des mesures de participation et de gestion.

Les mécanismes électoraux comprennent des cartes électorales distinctes pour les minorités, des circonscriptions garanties, des sièges électoraux et des quotas. Les mécanismes institutionnels sont constitués de sièges garantis au sein des tribunaux, de conventions conventionnelles, de postes réservés aux minorités dans la fonction publique. Les mécanismes consultatifs comprennent l'obligation de consultation, l'obligation de rendre des comptes et la mise en place de comités consultatifs. Les mécanismes de gouvernance sont caractérisés par le fédéralisme et la signature d'ententes particulières. Les mécanismes d'autogestion comprennent la gouvernance d'institutions autonomes et la création de parlements culturels ou communautaires.

Au Canada, les mécanismes répertoriés sont en majorité des mécanismes institutionnels de participation directe, des mécanismes consultatifs de participation indirecte et des mécanismes d'autonomie territoriale et non-territoriale. Pour bien assurer la représentation effective de minorités, plus d'un mécanisme pourrait s'avérer nécessaire. L'analyse des différents mécanismes existant montre qu'ils doivent être en mesure de contribuer à la vitalité des minorités et à renforcer leur lien de confiance avec l'État ou leur gouvernement.

INTRODUCTION

Le rapport porte sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais et les meilleurs moyens de favoriser cette dernière au sein de la vie politique et publique de la Nouvelle-Écosse. Il s'inscrit dans le cadre des travaux de la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais.

Le rapport comprend trois parties. La première présente le cadre normatif et conceptuel qui guidera l'étude de la représentation effective. Le cadre proposé puise dans trois types de sources : i) l'histoire constitutionnelle canadienne, ii) la jurisprudence canadienne et iii) les travaux internationaux sur la représentation des minorités. Il propose une synthèse de ces travaux pour en extraire les éléments les plus utiles à l'évaluation des mesures pour favoriser la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais.

La deuxième partie comprend un catalogue des mécanismes organisé selon les quatre grands modèles de représentation existants sur le plan international, soit i) la participation directe, ii) la participation indirecte, iii) l'autonomie territoriale et iv) l'autonomie non territoriale. Le catalogue comporte 14 mécanismes ou pratiques tirés de 14 pays et de 8 provinces et territoires canadiens. Trois critères méthodologiques ont guidé notre sélection des mécanismes : i) avoir été adopté depuis plusieurs décennies et fait ses preuves, ii) répondre aux exigences des tribunaux, ou iii) concrétiser des obligations inscrites dans des traités internationaux.

La troisième partie propose une analyse des principales dimensions des mécanismes identifiés. Elle identifie les mécanismes les plus appropriés au contexte de la Nouvelle-Écosse et les plus susceptibles de répondre aux exigences de la représentation effective pour les électeurs des minorités acadienne et afro-néo-écossaise.

1. CADRE NORMATIF ET CONCEPTUEL

La première partie du rapport présente le cadre normatif et conceptuel qui guide cette étude. Elle énonce les principales raisons pour lesquelles les pays ou les sociétés comprenant des minorités doivent trouver des modèles et des mécanismes afin de garantir leur représentation effective.

D'abord, nous présentons les principales définitions de la notion de minorité aux plans international et canadien. Ces définitions servent à identifier les caractéristiques d'une minorité en vue de guider l'action des gouvernements en conséquence. Ensuite, nous procédons à une mise à jour de la jurisprudence canadienne dans le domaine de la représentation effective des minorités. Les tribunaux ont tranché des litiges qui ont porté sur la question de la représentation et provoqué des changements. Ensuite, nous présentons les normes internationales qui encadrent le domaine de la représentation des minorités ethniques, linguistiques et nationales, car ces normes se distinguent de la situation au Canada. Enfin, en combinant ces différents éléments, nous obtenons un cadre normatif et conceptuel utile pour expliquer pourquoi il est important de prendre en compte la question de la représentation effective des minorités acadiennes et afro-néo-écossaise.

1.1 Qu'est-ce qu'une minorité?

Les experts s'accordent pour dire qu'il n'existe pas de définition reconnue et universelle de la notion de minorité (Foucher 2008). Toutefois, dans les milieux internationaux, la définition de Francesco Capotorti fait consensus. Pour celui qui a été rapporteur spécial de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies durant les années 1970, selon Capotorti (1977 : 33), une minorité est

Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres — ressortissants de l'État — possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. (Capotorti, 1977 : 33).

En plus de la référence au nombre, Capotorti reconnaît la nature sociale et politique du statut de minorité. En substance, sa définition comporte quatre caractéristiques principales. Ce sont : i) l'infériorité numérique du groupe par rapport à la population totale, ii) sa position non dominante à l'intérieur de l'État, iii) sa caractéristique ethnique, linguistique ou religieuse commune, et iv) sa citoyenneté de l'État de résidence.

Dans une société libérale, les individus peuvent bien évidemment remettre en question leur appartenance à leur groupe. Les membres d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique peuvent aussi décider pour toutes sortes de raisons de s'assimiler au groupe dominant. La théorie politique libérale insiste sur ce droit des individus à ne pas rester confinés à leur groupe d'origine (Eisenberg et Spinner-Halev, 2005).

Malgré cette possibilité, la définition de Capotorti admet qu'il existe des processus sociopolitiques qui imposent le statut de minoritaire à des individus — même si ce statut n'est pas toujours ressenti comme un rapport de domination par ces personnes. Les processus de minorisation dans une société donnée ne disparaissent pas du fait qu'un individu puisse décider de ne pas s'identifier à son groupe. Le statut minoritaire est le produit de relations ancrées dans des rapports sociaux et politiques profonds.

Dans les années 1980, le juge Jules Deschênes, à qui il fut demandé par les Nations Unies de mettre à jour les travaux de Capotorti, a apporté une précision importante à la définition esquissée par ce dernier. Selon Deschênes (1986 : 287), non seulement la minorité est définie par ses caractéristiques particulières, mais celle-ci doit toujours être comprise en fonction de « l'État où elle se trouve ». En d'autres mots, le statut de minorité est conféré par des États. Ce n'est pas un processus naturel, mais politique.

Or, les États sont également distincts. Il existe aussi une diversité de traditions étatiques qui donnent lieu à penser les minorités différemment (Cardinal et Sonntag, 2016). Chaque État représente donc un cas de figure pour comprendre les processus sociopolitiques qui font naître un groupe minoritaire. C'est aussi ce même État qui reconnaîtra le groupe minoritaire et lui confèrera des droits au sein d'une tradition donnée.

Enfin, précisons que la définition de Capotorti ne comprend pas les peuples autochtones, car ces derniers ne souhaitent pas être comparés à des minorités. Les concepts de nations minoritaires ou nations sans États sont plus appropriés pour ces derniers, car ils font mieux ressortir l'enjeu de pouvoir inhérent et l'histoire de la colonisation qui caractérisent la mobilisation de peuples autochtones (Cardinal et Papillon, 2011).

1.1.1 La notion de minorité au Canada

La notion de minorité au Canada a une longue histoire qui remonte, en partie, à l'adoption de l'Acte de Québec en 1774 et à la création du Haut et du Bas-Canada en 1791, qui comprendra une assemblée législative pour chaque nouvelle entité, dont une qui sera contrôlée par les Canadiens français. En 1867, lors de la création de la fédération canadienne, la nouvelle constitution comprend un article portant sur les minorités religieuses. L'article 93 stipule que

Dans la province, la législature pourra exclusivement décréter des lois relatives à l'éducation, sujette et conforme aux dispositions suivantes :

(1) Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'Union, par la loi ou par la coutume à aucune classe particulière de personnes dans la

province, relativement aux écoles séparées (*denominational schools*).

En simplifiant, cet article reconnaît le droit des minorités catholiques de l'Ontario et protestantes du Québec de gérer leur propre système scolaire. Malheureusement, les minorités catholiques du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, notamment les populations acadiennes de langue française, ne pourront pas bénéficier de ce droit (Carignan, 1986).

La Constitution canadienne de 1867 comprend aussi un article concernant l'utilisation du français et de l'anglais au Parlement canadien et au sein de l'Assemblée législative du Québec, ainsi que devant les tribunaux canadiens et québécois. L'article 133 stipule que,

Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité de la présente loi, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

En 1982, grâce à l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le Canada confirme l'égalité du français et de l'anglais au pays (les articles 16 à 20) ainsi que le statut constitutionnel des minorités de langue officielle dans le domaine de l'éducation (l'article 23). La reconnaissance de l'égalité du français et de l'anglais se trouve à bonifier l'article 133. Quant à l'article 23, le gouvernement fédéral confère le droit aux minorités de langue officielle à une éducation dans leur langue maternelle partout au pays et financée à même les fonds publics, là où le nombre le justifie.

Ainsi, grâce à la *Charte canadienne*, les francophones en situation minoritaire, dont la population acadienne de la Nouvelle-Écosse, passeront de minorités catholiques à minorités linguistiques. Toutefois, en raison de la tradition du compromis et du fédéralisme, le projet du bilinguisme canadien doit être compris comme étant principalement celui du gouvernement fédéral. Les provinces ne sont pas obligées d'y adhérer. En d'autres mots, même si la *Charte canadienne* confère des droits linguistiques aux Canadiens et qu'elle reconnaît l'existence de minorités de langue officielle, l'action publique continue d'être guidée par le fédéralisme.

La *Charte canadienne* vient aussi consacrer le caractère multiculturel du Canada. De manière précise, l'article 27 stipule que « Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens. »

Jumelé à la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, l'article 27 vise à confirmer l'égalité des citoyens et des citoyennes devant la loi ainsi que l'égalité des chances nonobstant les origines ethniques, religieuses ou linguistiques. À noter que le multiculturalisme canadien vise aussi à promouvoir la « participation entière et équitable des individus et des collectivités de toutes origines » dans tous les secteurs de la société canadienne.

De plus, la Charte canadienne confirme l'égalité raciale et l'égalité entre les sexes à l'article 15. (1), qui se lit comme suit,

La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du

fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

Enfin, rappelons que la Cour suprême a aussi reconnu le principe constitutionnel sous-jacent de la protection des minorités, dans son *Renvoi relatif à la sécession du Québec* (1998). Elle écrit que la protection des droits des minorités « est elle-même un principe distinct qui sous-tend notre ordre constitutionnel ». Cela confère une dimension constitutionnelle à l'action gouvernementale envers les minorités, même si un tel principe demeure subordonné à l'interprétation des lois existantes.

En 2017, on peut donc affirmer que le Canada reconnaît qu'il existe des minorités en son sein. Entre autres, les minorités de langue officielle ont des dispositions constitutionnelles à leur intention tout comme les minorités visibles, ethnoculturelles et religieuses. En plus de son caractère fédéral, le Canada est un pays multinational qui comprend des nations autochtones, le Québec et l'Acadie. Le Canada reconnaît aussi le principe de l'égalité raciale et celui de l'égalité entre les hommes et les femmes.

1.1.2 La notion de minorité en Nouvelle-Écosse

Les populations Mi'kmaq, acadienne, francophone et afro-néo-écossaise ont une présence historique en Nouvelle-Écosse. Les Mi'kmaq sont les premiers habitants sur le territoire et représentent aujourd'hui deux pour cent de la population de la province, soit environ 25 000 personnes. (Nouvelle-Écosse, s.d.).

L'histoire de la population acadienne remonte à l'arrivée des premiers colons européens, qui fondent un premier établissement à Port-Royal en 1605 (Nouvelle-Écosse, Affaires acadiennes et Francophonie, s.d.). Entre 1755 et 1763, les Britanniques expulsent et déportent entre 10 000 et 18 000 Acadiens. Leur retour fut depuis autorisé et la Nouvelle-Écosse compte aujourd'hui presque 35 000 personnes de langue maternelle française.

La présence de la communauté noire en Nouvelle-Écosse remonte à l'arrivée de loyalistes fuyant la Révolution américaine. (Nouvelle-Écosse, Archives de la Nouvelle-Écosse, s.d.). Des Noirs libres, ainsi que des Noirs esclaves, s'installent en Nouvelle-Écosse durant cette période. Aujourd'hui, la population afro-néo-écossaise compte un peu plus de 20 000 personnes, dont la majorité habite la grande région d'Halifax, notamment dans les communautés de Cherry Brook et de Preston.

Dans les années 1990, la Nouvelle-Écosse est devenue la première province canadienne à faire un effort conscient de créer une carte électorale qui assure la représentation effective des populations afro-néo-écossaise, Mi'kmaq et acadienne (Courtney, 2004)¹. En 1991, le mandat de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales provinciales est explicite à cet égard :

In considering the factor of minority representation, the Commission shall seek out the advice, support and cooperation of, in particular, representatives of the Black, Native and Acadians communities of the Province.

Dans son rapport final, la Commission recommande la création de quatre « circonscriptions protégées » (*protected constituency*), dont une pour la population noire (Preston) et trois pour la population acadienne (Clare, Argyle et Richmond). Ces circonscriptions visaient à « promouvoir, mais non pas assurer, la représentation des groupes minoritaires »². Parce qu'il n'avait pas consensus dans la communauté, les Mi'kmaq demandèrent à la Commission de ne pas formuler une recommandation à leur égard.

En 2001, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales provinciales devra assurer la représentation effective des populations afro-néo-écossaise et acadienne. Son mandat précise que la taille de la population d'une circonscription ne doit pas s'écarter de plus de 25 pour cent du quotient électoral de la province, sauf dans des « circonstances exceptionnelles ». Ces circonstances exceptionnelles sont « le désir de promouvoir la représentation des communautés acadienne et noire de la province »³.

En 2011, en raison de son mandat, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales provinciales ne peut déroger à la règle du 25 pour cent, ce qui a pour effet d'éliminer les « circonscriptions protégées » pour la minorité acadienne et la minorité afro-néo-écossaise. Cette interdiction est contestée par la population acadienne devant la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse. En 2017, la Cour lui donne raison dans *Reference re Final Report of the Electoral Boundaries Commission*.

1.2 Pourquoi la représentation effective des minorités est-elle importante au Canada?

De façon succincte, la notion de représentation effective est un principe fondamental de la démocratie au Canada. Ce dernier confirme le droit des individus à être représentés au sein des assemblées législatives et du Parlement canadien.

Il existe une longue histoire de la représentation effective des minorités au Canada. De plus, cette histoire montre que cette représentation effective n'est pas uniquement de type électoral.

En 1867, lors des débats qui ont conduit à la création de la fédération canadienne, les Canadiens français, en particulier ceux du Québec, comprennent que le principe de la représentation selon la population, qu'ils avaient accepté dans le cas de la Chambre des communes, n'est pas à leur avantage. Il fallait donc trouver un compromis afin de les rassurer et de protéger leurs intérêts.

Les Pères de la Confédération vont créer un mécanisme favorable au maintien d'une présence francophone importante au sein du nouveau Parlement, soit la mise en place du Sénat. La création de cette Chambre haute reposera sur le principe de l'égalité de représentation. Ce principe vise à limiter les effets néfastes d'une représentation fondée exclusivement sur la démographie répartissant plutôt les sièges sur une base régionale.

À l'époque, les peuples autochtones tout comme les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques n'ont pas fait l'objet d'une même attention. Toutefois, une convention a été établie dans le cas de la nomination de sénateurs métis et francophones

¹ Selon Courtney (2004: 60), « The only commission at either the federal or provincial level to have made a conscious effort to construct districts with targeted minority populations as the principal justification for a particular set of boundaries were those of the province of Nova Scotia ».

² En anglais : « encourage, but do not guarantee, minority group representatives in the House of Assembly » (Cité dans *Reference re Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, 2017 : 12).

³ En anglais : « Extraordinary circumstances are the desire to promote minority representation by Nova Scotia's Acadian and Black communities » (Cité dans *Reference re Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, 2017: 16).

des provinces autres que le Québec (Cardinal et Grammond, 2017). Depuis sa création, des membres des communautés métis et francophones ont été nommés de façon constante au Sénat.

1.2.1 La jurisprudence canadienne

Une convention ne peut constituer une garantie à une représentation effective. En 1991, la Cour suprême du Canada confirme le droit des Canadiens à la représentation effective dans son *Renvoi sur les circonscriptions électorales (Saskatchewan)*. Elle affirme que le droit de vote garanti à l'article 3 de la *Charte canadienne* « n'a pas pour objet l'égalité du pouvoir électoral comme telle, mais le droit à une "représentation effective" » (*Renvoi*, 1991 : 160).

Selon la Cour suprême, la représentation effective est inscrite dans la philosophie générale qui sous-tend la démocratie canadienne. Le but du droit électoral est « un système qui donne à la parité électorale le poids qu'elle mérite, mais qui admet au besoin d'autres considérations » (*Ibid*). En d'autres mots, la carte électorale doit concilier le principe de l'égalité des électeurs et des facteurs tels que la communauté d'intérêts et la géographie. C'est dire que des facteurs non démographiques peuvent justifier des déviations par rapport au principe d'égalité des électeurs. À cet effet, la Cour suprême écrit, « 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 sociales (*Ibid*). »

En 1996, la Cour suprême de l'île du Prince-Édouard a statué en faveur d'une « considération particulière » (*special consideration*) pour la région d'Évangéline-Miscouche parce qu'elle regroupe une part importante de la population acadienne de la province. La Cour fait intervenir des facteurs non démographiques pour justifier une circonscription acadienne dans le contexte de la refonte de la carte électorale provinciale. Elle écrit,

The one district that the applicants agreed should be given special consideration is that of Evangeline-Miscouche in which a significant proportion of the Island's Acadian population resides. [...] However, there is no reason why this district could not be given special status and allowed to go below the 25% variance. By doing so, the Acadian population would have their

exclusive district and a minority English population could be attached to an English district.

En 2004, la Cour fédérale, dans l'affaire *Raïche contre Canada (Procureur Général)*, a rappelé l'importance de prendre en compte l'existence de communautés d'intérêts dans la refonte d'une carte électorale. Elle a aussi jugé qu'une Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales avait le choix d'invoquer ou non à la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, qui engage les institutions fédérales « à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement ». Toutefois, la Cour fédérale estimait que même si la Commission avait « essayé d'appliquer la Partie VII de la LLO, selon l'intention du législateur », elle n'avait pas « réussi à le faire parce que sa constatation des questions de fait était erronée ».

En 2017, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a statué que le procureur général de la Nouvelle-Écosse avait empêché la Commission de délimitation des circonscriptions électorales d'appliquer le principe constitutionnel de la représentation effective. Selon la Cour, en interdisant toute circonscription dont la taille de la population s'écarte de plus de 25 pour cent du quotient électoral de la province, le procureur général a enfreint l'article 3 de la *Charte canadienne* et les principes établis dans la jurisprudence pertinente. Il faut noter que la Cour d'appel n'a pas confirmé que l'article 3 garantit l'existence des « circonscriptions acadiennes », mais bien qu'une Commission électorale doit avoir la possibilité de trouver un équilibre entre les principes de l'égalité des électeurs et celui de la représentation effective.

Bref, le principe de représentation effective au Canada a été reconnu comme un droit. Il est principalement appliqué en vue de la définition des circonscriptions électorales. C'est un élément fondamental de la démocratie canadienne.

1.2.2 La question des circonstances exceptionnelles

Le principe de la représentation effective vise notamment à garantir l'équité électorale. Or, il se peut que des circonstances exceptionnelles obligent les gouvernements à dévier de la norme. Entre autres, nous avons vu que la notion de communauté d'intérêts est particulièrement importante dans la délimitation des circonscriptions électorales. Par exemple, un quotient

est établi pour déterminer la population moyenne d'une circonscription. Une norme permet de dévier de ce quotient pour délimiter les circonscriptions électorales. Mais, cette norme peut être modifiée. Comme le montre le tableau 1, des circonstances

exceptionnelles, définies au cas par cas, ont incité les gouvernements, tant au palier fédéral que dans les provinces canadiennes, à dévier de la norme. Ces circonstances exceptionnelles peuvent s'appliquer à des minorités constituant une communauté d'intérêts.

Tableau 1 - Déviations "exceptionnelles" au Canada

Juridiction	Année de redistribution	Année de redistribution	Nombre de représentants	Sièges exceptionnels	Déviations exceptionnelles	Pourcentage des districts exceptionnels
Canada	2003	+/-25%	308	2	-43%, -62%	0,6
Colombie-Britannique	1999	+/-25%	79	6	-27% to -34%	7,6
Alberta	1999	+/-25%	83	1	-32%	1,2
Saskatchewan	2002	+/-5%	58	2	+12%, -22%	3,4
Manitoba	1999	+/-10	57	2	-19%, -21%	3,5
Ontario	2005	+/-25%	103	10	-25.3% to -34%	9,7
Québec	2001	+/-25%	125	6	-29% to -76%	4,8
Nouveau-Brunswick	2006	+/-10	55	1	-20%	1,8
Nouvelle-Écosse	2002	+/-25%	52	4	-39% to -49% -	7,7
I.-P.-É.	2006	+/-25%	27	1	-28%	3,7
Terre-Neuve et Labrador	2006	+/-10	48	4	-13% to -71%	6,3
Yukon	2002	+/-25%	18	4	+32% to -82%	22,2
Terre-Neuve et Labrador	2006	+/-25%	19	4	-26% to -58%	21,1
Nunavut	2006	+/-25%	23	3	+53% to -40%	13,0

Source : British Columbia, Electoral Boundaries Commission, 2007: 45.

1.3 Les normes internationales dans le domaine de la représentation des minorités

Le Canada confirme l'importance de la représentation effective des minorités au même moment que des normes internationales dans le domaine de l'autonomie et la participation des minorités sont consignées dans plusieurs conventions. En 1995, la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* du Conseil de l'Europe et la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* (1992) de l'ONU énoncent que les États ont la responsabilité de créer des conditions favorables à la participation des minorités à la vie sociale, culturelle, économique, politique à tous les niveaux de la vie publique.

Dans la perspective de la représentation effective des minorités, mentionnons le cadre proposé par

le Haut-Commissaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour les minorités nationales, les *Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique* (1999). Publié suite à une réunion d'experts à Lund en Suède, le document n'impose aucun standard ou mesure prescriptive destinée aux États. Toutefois, il constitue une référence dorénavant incontournable à partir duquel évaluer les mesures de participation des minorités nationales selon les pays.

En simplifiant, les *Recommandations de Lund* comprennent deux types de recommandations. Un premier porte sur la participation des minorités à la gestion des affaires publiques – *le shared rule*. Un deuxième propose la gestion autonome de certaines affaires locales ou internes par les minorités – *le self rule*.

En ce qui a trait aux mécanismes de participation à la gestion des affaires publiques, il est proposé de réserver des sièges pour les minorités au sein du Parlement, les tribunaux, les commissions parlementaires ou la fonction publique. Ces mécanismes peuvent aussi comprendre des mécanismes de consultation visant à favoriser le dialogue entre l'État et les minorités.

La gestion autonome ou l'autogestion comprend les moyens qui sont mis à la disposition du groupe afin de lui permettre de s'autogouverner ou de contrôler des domaines cruciaux pour son avenir. À titre d'exemple, ceux-ci peuvent comprendre la mise sur pied d'un parlement ou l'octroi de compétences particulières dans les domaines de la langue et de la culture.

1.3.1 Les modèles de représentation effective

La Cour suprême du Canada a fait porter l'attention sur les conditions de la représentation effective des communautés d'intérêts dans le domaine électoral. Toutefois, à la lumière des *Recommandations de Lund*, il existe un ensemble de modèles complémentaires pour favoriser la représentation effective. Ils peuvent être de type électoral ou non électoral. Nous les avons regroupés ci-dessous.

1.3.2 La participation directe ou indirecte

La participation directe ou la participation indirecte sont les deux types de mécanisme de représentation effective les plus courants. À titre d'exemple, si la participation des minorités aux affaires publiques est définie uniquement en termes de consultation ou comme une façon de leur transmettre de l'information, celle-ci sera indirecte et l'impact des minorités sur la prise de décisions risque d'être faible. En revanche, si l'État garantit des sièges ou des postes dans la gestion des affaires publiques, l'influence sera plus directe et risque d'être plus importante.

Cette participation directe ou indirecte des minorités se réalise dans différents types d'instances : les administrations centrales, les processus électoraux, les niveaux régionaux ou locaux et les organes consultatifs. En Europe,

un accent particulier a également été mis sur le système électoral, car celui-ci est perçu comme une forme de participation directe et un moyen important d'accroître la participation des minorités.

Au Canada, sans garantir des sièges aux minorités sur le plan électoral, la reconnaissance de circonscriptions électorales, comme nous l'avons vu plus haut, est un mécanisme approprié en vue de favoriser la participation directe. De plus, depuis 2002, l'exigence de consulter les minorités de langue officielle a été consignée dans plusieurs documents gouvernementaux et jugements.

À titre d'exemple, les tribunaux ont fait valoir l'importance de consulter les minorités de langue officielle dans deux causes en particulier : *Arsenault-Cameron* (2000) et *Lalonde* (2001). Dans la première cause, la Cour suprême du Canada a précisé que l'absence de consultation de la minorité francophone de l'Île-du-Prince-Édouard par le ministre de l'Éducation pouvait constituer un motif valable pour juger que celui-ci avait pris une décision discrétionnaire en contradiction avec l'article 23 de la *Charte canadienne*. Dans la seconde cause, la Cour supérieure de l'Ontario a jugé que la Commission de restructuration des soins de santé n'avait pas pris en compte les intérêts de la minorité francophone de la province.

1.3.3 L'autonomie territoriale ou non territoriale

Au chapitre de la gestion autonome ou de l'autogestion, les *Recommandations de Lund* opèrent une distinction entre « autonomie territoriale » et « autonomie non territoriale ». La première permet à un groupe de s'autogouverner, notamment lorsque celui-ci est concentré sur un territoire donné. Ainsi, les minorités peuvent exercer des fonctions ou se faire attribuer des compétences dans des domaines névralgiques pour leur développement.

L'autonomie non territoriale, pour sa part, signifie que des compétences peuvent être transférées à une minorité parce qu'elle constitue une communauté indépendamment de sa taille et son lieu de résidence. En d'autres mots, l'autonomie non territoriale n'exige pas une concentration substantielle des minorités sur un territoire donné.

Celle-ci peut être réalisée par la mise en place de mécanismes de subsidiarité ou de décentralisation. Un exemple serait l'octroi de la gestion scolaire aux minorités plutôt qu'à la majorité – ce qui est le cas au Canada pour les minorités de langue officielle.

Les *Recommandations de Lund* insistent pour que les États s'assurent que les droits des individus ne soient pas brimés et que les mécanismes adoptés soient compatibles avec les principes démocratiques. En règle générale, la participation doit s'inscrire dans le cadre d'un processus permanent qui permette de toujours prendre en compte les préoccupations des minorités. Ainsi, en plus de la participation ou de l'autogestion, les États devraient institutionnaliser la consultation avec les minorités afin de s'assurer qu'ils coordonnent leur action en coopération avec elles⁴.

1.4 Les conditions exceptionnelles qui permettent de prendre des mesures exceptionnelles pour assurer la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais

La représentation effective repose, notamment, sur la reconnaissance de l'existence de communautés d'intérêts, la géographie ou l'histoire et non uniquement sur le principe de l'égalité du pouvoir électoral. Ce pouvoir peut être distinct d'une région à l'autre, d'un groupe à un autre. C'est la raison pour laquelle des mesures exceptionnelles peuvent être mises en place afin de s'assurer de l'équité du processus électoral.

Des éléments comme l'existence d'une communauté d'intérêts, la géographie ou l'histoire constituent aussi des conditions qui définissent l'existence même des minorités. Qui plus est, dans ce dernier cas, la question des circonstances exceptionnelles est une question existentielle qui va au-delà des processus électoraux pour les minorités.

En d'autres termes, conformément à la définition de la notion de minorité, ces circonstances exceptionnelles prennent appui sur une histoire, sur des conditions sociologiques, démographiques et politiques. Ces circonstances font que les minorités se retrouvent toujours à demander des mesures

spéciales afin de poursuivre leur épanouissement et leur développement. C'est ce que reconnaît la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* lorsqu'elle énonce l'obligation du gouvernement fédéral de voir à l'avancement des minorités de langues officielles au Canada. Le fait que la Cour suprême reconnaisse le principe sous-jacent de la représentation des minorités confirme aussi que ces circonstances exceptionnelles ne sont pas prêtes de disparaître.

La prise en compte des conditions sociologiques, démographiques, politiques dans lesquelles vivent les minorités comme la minorité acadienne et la minorité afro-néo-écossaise ainsi que les dimensions constitutionnelles et juridiques de la reconnaissance du droit à la représentation effective au Canada sont suffisamment importants pour justifier des mesures exceptionnelles durables en vue de leur représentation effective. Ces circonstances exceptionnelles dans le cas de la Nouvelle Écosse ont aussi une dimension normative forte, car elles sont, comme susmentionné, le résultat du désir de la part du gouvernement « de promouvoir la représentation des communautés acadienne et noire de la province »⁵.

Sur le plan normatif, une approche généreuse de la représentation effective des minorités devrait aussi chercher à explorer des mécanismes supplémentaires de participation et d'autonomie aux circonscriptions garanties.

Ces mécanismes de participation directe et indirecte ou d'autonomie territoriale et non territoriale comme le suggèrent les *Recommandations de Lund* constituent un complément important à la représentation électorale. Ces mesures devraient aussi être durables afin de les soustraire de la joute politique. Elles pourraient même être formalisées dans le cadre d'une loi sur la représentation des minorités – nous y reviendrons. Ces mécanismes peuvent aussi exiger une application différenciée selon les besoins des groupes concernés. De fait, la représentation effective des Acadiens pourrait différer de celle de la communauté afro-néo-écossaise.

⁴ Au Canada, cela est le cas pour les autochtones.

⁵ En anglais : « Extraordinary circumstances are the desire to promote minority representation by Nova Scotia's Acadian and Black communities ». (Cité dans Reference re Final Report of the Electoral Boundaries Commission, 2017 : 16).

1.5 CONCLUSION

Depuis l'adoption de la *Charte canadienne*, la Cour suprême a reconnu que la constitution repose sur le principe non-écrit du droit des minorités. Les tribunaux canadiens ont aussi énoncé l'obligation de consultation des minorités de langue officielle dans deux jugements importants.

En 1991, la Cour suprême a confirmé l'importance de prendre en compte la notion de communautés d'intérêts dans la délimitation des circonscriptions électorales. De plus, malgré l'absence de précision concernant les circonstances exceptionnelles pour assurer la représentation effective des individus ou groupes, nous avons vu que les gouvernements peuvent dévier des normes établies.

En nous inspirant des *Recommandations de Lund*, nous avons vu que la question de la représentation effective peut aussi faire l'objet d'une approche plus largement définie comprenant les notions de participation et d'autogestion. Ces recommandations permettent d'inscrire la question de la représentation dans le cadre d'une approche plus large portant sur la participation et l'autonomie des minorités.

Enfin, en combinant les avancées de la représentation effective au Canada et les *Recommandations de Lund*, nous obtenons un cadre normatif et conceptuel qui pourra guider le choix des meilleurs mécanismes de représentation pour la minorité acadienne et afro-néo-écossaise. Dans les prochaines sections, nous allons proposer des exemples de mesures électorales et non électorales de représentation effective des minorités. Ces mesures serviront à illustrer de façon très concrète chacune des dimensions de la représentation effective comprise dans son sens large.

2. EXEMPLES DE MÉCANISMES DE REPRÉSENTATION EFFECTIVE

La deuxième partie La deuxième partie du rapport porte sur les principaux mécanismes utilisés au Canada et au plan international pour assurer la représentation effective de minorités nationales, ethniques et linguistiques.

Un des éléments de la partie précédente qui mérite d'être rappelé est qu'il existe de nombreux États à qui revient la responsabilité de créer des conditions favorables à la participation des minorités à la vie publique et politique au sein de leurs pays respectifs. Il n'est donc pas exceptionnel que des États doivent prendre des mesures appropriées en vue de favoriser la représentation effective et à la participation des minorités sur leur territoire. Le Canada a aussi reconnu l'importance de telles mesures favorables à la représentation des minorités.

Dans cette deuxième partie, nous reprenons les modèles de représentation consignés dans le cadre des *Recommandations de Lund*. Ce sont : i) la participation directe, ii) la participation indirecte, iii) l'autonomie territoriale, et iv) l'autonomie non territoriale. Nous avons préparé un catalogue qui décrit les principaux mécanismes qui ont été développés au Canada et au plan international pour chaque modèle.

Nous avons répertorié cinq types de mécanismes : électoraux, institutionnels, consultatifs, de gouvernance et d'autogestion. Dans chaque cas, nous avons proposé des exemples permettant de voir comment ils peuvent être opérationnalisés d'un contexte à l'autre. Ces exemples constituent autant d'outils possibles afin de favoriser la représentation effective des minorités.

Certes, le catalogue proposé n'est pas exhaustif compte tenu du temps imparti pour cette recherche. Les choix reposent néanmoins sur une méthodologie rigoureuse qui comprenait plusieurs critères. D'abord, nous avons répertorié les mécanismes les plus répandus. Ces mécanismes nous paraissent suffisamment représentatifs des choix faits par les États pour assurer la représentation effective de leurs minorités tant sur le plan des élections que de l'administration publique.

Ensuite, nous avons sélectionné des mécanismes qui répondaient à un des trois critères suivant : i) avoir été adopté depuis plusieurs décennies et fait ses preuves, ii) répondre aux exigences des tribunaux, ou iii) concrétiser des obligations inscrites dans des traités internationaux. Enfin, nous avons aussi limité nos choix à des mécanismes pour lesquels des références claires et simples étaient disponibles en français ou en anglais. Nous avons aussi tenté d'identifier des exemples ou outils provenant de chaque continent par un souci de représentativité géographique.

2.1 La participation directe

Les *Recommandations de Lund* mettent de l'avant l'idée selon laquelle la participation des minorités à la vie publique est une composante essentielle de toute société démocratique. La participation directe des minorités à la prise de décisions peut s'opérationnaliser à travers deux mécanismes principaux : des mécanismes électoraux et des mécanismes institutionnels.

2.1.1 Les mécanismes électoraux

Les mécanismes électoraux servent à faire entendre la voix des minorités dans les assemblées législatives. Il existe une grande variété de moyens pour les opérationnaliser. Ceux-ci varient grandement en fonction des systèmes électoraux, mais nous avons identifié des cas de figure ci-dessous qui illustrent bien le type de moyens qui peuvent être retenus.

2.1.1.1 Carte électorale distincte

Une carte ou une liste électorale distincte pour une minorité représente un moyen très ambitieux d'assurer sa représentation effective dans une assemblée législative. Cette solution est plutôt rare, mais elle existe en Nouvelle-Zélande pour les Maoris, qui représentent en 2016 15,4 % de la population totale du pays (Stats NZ, en ligne).

La tradition de réserver des sièges à la population maorie est établie depuis 1867 et a connu quelques modifications jusqu'en

1993. En 1867, la mesure avait été conçue comme un moyen transitoire afin de mieux intégrer les Maoris à la population d'origine britannique dans le but avoué de les voir s'assimiler. Or, les Maoris ont réussi à s'approprier ces sièges et à pérenniser le système (Fleras, 1985).

Les représentants maoris sont élus à partir d'une carte électorale distincte surimposée à la carte électorale générale. Depuis 1993, le nombre de circonscriptions maories varie en fonction du nombre d'électeurs qui s'inscrivent sur la liste électorale maorie – les électeurs maoris peuvent aussi décider de s'inscrire sur la liste générale. Pour la dernière élection générale en 2014, la Nouvelle-Zélande a été divisée en sept circonscriptions maories couvrant tout le territoire. Les élus siègent tous à la Chambre des représentants et sont issus de partis politiques distincts de ceux qui présentent des candidats sur la liste générale.

Une telle pratique n'existe pas au Canada. Divers travaux suggèrent toutefois d'autres avenues pour améliorer la représentation des peuples autochtones à la Chambre des communes, comme la délimitation de circonscriptions en faveur des Autochtones, voire l'élection de deux députés dans certaines circonscriptions (Fleras, 1991; Niemczak et Jutras, 2008).

2.1.1.2 Circonscriptions garanties et sièges réservés

Le principe des circonscriptions garanties et celui des sièges réservés, selon le système électoral dans lequel ils sont implantés, sont beaucoup plus répandus que celui de la liste électorale. Nous les regroupons ici, bien qu'ils n'aient pas tout à fait les mêmes effets sur les minorités représentées.

Pour en savoir plus sur les Maoris de Nouvelle-Zélande, consultez le site de la Electoral Commission New Zealand : <http://www.elections.org.nz/voting-system/maori-representation>

Les circonscriptions garanties se trouvent principalement dans des systèmes électoraux territoriaux et où la communauté d'intérêts est prise en compte lors de la détermination des frontières des circonscriptions. Ainsi, les instances responsables de la détermination des frontières peuvent créer des circonscriptions là où les minorités sont suffisamment concentrées.

Les États peuvent aussi proposer de réserver des sièges afin de permettre à un représentant issu de la minorité de l'occuper. Il existe une diversité de façon de permettre à la minorité d'élire elle-même son représentant. À titre d'exemple, un siège peut être ajouté à ceux qui sont créés pour la population générale. Dans des systèmes proportionnels de divers types, ils sont notamment prévus dans le mode de répartition des sièges.

Pour en savoir plus sur les mécanismes électoraux facilitant la représentation de minorités en Europe : http://ecmi-epp.org/wp-content/uploads/2016/01/ECMI_Handbook_12-2015.pdf

En Europe, les exemples de la Slovénie et de la Croatie sont souvent cités. En Slovénie, les minorités hongroise et italienne peuvent chacune élire un député à l'Assemblée nationale. Ils sont élus seulement par les membres de ces minorités à partir de listes de candidats distinctes. Ces deux députés ont un droit de veto sur toute initiative qui pourrait avoir un impact sur les droits qui leur sont conférés par la constitution. En Croatie, huit sièges sont réservés au Parlement pour les minorités nationales. La minorité serbe élit trois députés, les minorités hongroise et italienne en élisent chacune un et les minorités tchèques et slovaques élisent conjointement un député. Les autres minorités nationales sont réparties dans deux groupes qui élisent chacun un député (Cârstocea, Kuklys et Malloy, 2015 : 26).

En Amérique du Sud, en 1991, la Colombie a instauré une pratique de sièges réservés pour les communautés autochtones (deux au Sénat et un à la Chambre des députés) et pour les Afro-Colombiens en 1993 (deux à la Chambre des députés). Ces derniers représentent 10,6 % de la population nationale, mais selon un récent rapport, ils ont moins bien réussi à profiter de ce mécanisme institutionnel en raison de la rivalité interne qu'il a engendrée (Cortes, Vega et André, 2012 : 4-5).

Pour en savoir plus sur la représentation politique en Colombie : <http://www.as-coa.org/sites/default/files/ColombiaFINAL.pdf>

Au Canada, la pratique des sièges réservés à des membres d'un groupe particulier a été peu utilisée. Mise à part son utilisation en Nouvelle-Écosse, des circonscriptions ont été garanties aux Anglo-Québécois au moment de la Confédération. L'article 80 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 prévoyait que le gouvernement du Québec ne pouvait changer les frontières de douze circonscriptions électorales sans l'aval de la majorité des députés qui les représentaient. Ces circonscriptions comptaient toutes une importante proportion d'Anglo-Québécois. Le gouvernement du Québec a longtemps composé avec cet article, mais celui-ci est devenu difficilement applicable avec le temps en raison de la croissance démographique nécessitant des redécoupages électoraux (Bonenfant, 1962). L'article 80 et les protections qui en découlaient ont été abolis en 1970 (Directeur général des élections du Québec, en ligne).

Toutefois, la notion de communauté d'intérêts au Canada a persisté et a été utilisée dans la définition des frontières des circonscriptions. Nous avons déjà mentionné l'affaire *Raïche* pour ce qui est des francophones au Nouveau-Brunswick. La notion a aussi été de nouveau mobilisée en Ontario où une deuxième circonscription à majorité francophone a été créée suite à un redécoupage de la carte électorale dans le nord de la province (Morrisette, 2017).

2.1.1.3 Quotas

D'autres pratiques comme les quotas peuvent être mises en place pour compenser les effets des systèmes électoraux existants sur les minorités. Ces pratiques permettent de corriger les défauts inhérents que produit le système, qui est conçu pour la majorité.

La pratique des quotas est plus courante pour augmenter la proportion de femmes qui sont élues au sein des assemblées législatives. Ces quotas peuvent être atteints de diverses manières. Par exemple, en Afghanistan, 27 % des sièges de la Chambre du peuple sont réservés aux femmes, ce qui représente deux sièges par province (IDEA, en ligne).

Les quotas peuvent aussi être imposés aux partis politiques en vertu de la loi électorale qui exigera un certain pourcentage de femmes parmi leurs candidats. Par exemple, à l'Assemblée nationale de la Corée du Sud, 56 députés sont élus à partir de listes fournies par les partis. Ces listes doivent comprendre 50 % de femmes. De plus, 243 députés sont élus dans des circonscriptions, et les partis doivent présenter au moins 30% de candidates (IDEA, en ligne).

Nous n'avons pas trouvé d'exemples de quotas obligatoires au Canada. Toutefois, des partis politiques peuvent décider de s'imposer eux-mêmes des quotas volontaires. C'est le cas, notamment, du parti provincial Québec solidaire qui s'impose la parité femmes-hommes dans ses candidatures aux élections générales. Au fédéral, le Nouveau parti démocratique a inscrit dans ses statuts que la parité doit être respectée dans les instances de direction du parti.

2.1.2 Les mécanismes institutionnels

Au-delà de la représentation dans les assemblées électives, un autre moyen d'assurer la représentation effective des minorités est celui des mécanismes institutionnels. Dans ce cas-ci, il s'agit de veiller ou de garantir la présence de personnes issues des minorités dans des institutions gouvernementales clés ou dans des postes importants qui sont pourvus par des processus d'embauche ou par des nominations comme dans les tribunaux. Ces postes permettent aussi à des représentants des minorités de participer, par exemple, à la mise en œuvre et à l'évaluation de programmes gouvernementaux et de politiques publiques.

2.1.2.1 Sièges réservés à la Cour suprême

Réserver des sièges à la Cour suprême d'un État est un moyen de veiller à ce que des interprétations constitutionnelles soient conformes aux traditions juridiques des minorités. Cette pratique est plutôt rare, mais elle a été légiférée au Canada. En effet, la *Loi sur la Cour suprême* prévoit que trois des neuf juges de la Cour suprême doivent provenir du Québec. Le Québec est la seule province canadienne à utiliser le système de droit civil. La représentation réservée à la

Cour suprême permet de s'assurer que les juges de la plus haute instance juridique au pays puissent bien évaluer des causes émanant de cette province.

2.1.2.2 Conventions constitutionnelles

Les conventions constitutionnelles sont elles aussi plus difficiles à circonscrire, du fait qu'elles sont non écrites et plus ou moins répertoriées. Elles peuvent aussi advenir dans des contextes très variés. Selon Cardinal et Grammond (2017), il existe une convention constitutionnelle assurant la représentation des communautés francophones du Canada au Sénat canadien, qui permet de compenser leur faible présence à la Chambre des communes. Ils ont répertorié la présence constante de francophones de l'extérieur du Québec au Sénat depuis les débuts de la Confédération. À cette présence s'ajoute le discours des membres de ces communautés qui considèrent la représentation au Sénat comme un droit et celui de premiers ministres canadiens qui s'estiment liés par cette convention. De plus, cette convention s'appuie sur le principe de protection des minorités, identifié comme l'un des principes sous-jacents de la Constitution canadienne (Cardinal et Grammond, 2017 : 41).

2.1.2.3 Postes réservés dans la fonction publique

Le droit de chacun d'accéder à la fonction publique d'un pays, c'est-à-dire le droit d'y occuper un emploi, a été reconnu dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de 1966.

La Belgique a adopté un système qui assigne une langue seulement, soit le français ou le flamand, à tous les postes dans la fonction publique. Ce système fait en sorte que les fonctionnaires ont l'obligation de ne travailler que dans une langue, soit le français ou le flamand. Pour les postes aux échelons inférieurs, la répartition des postes entre les groupes linguistiques est déterminée selon les départements en fonction du travail à être effectué dans chaque langue, ce qui veut dire que la répartition peut être différente d'un département à l'autre. Pour les postes aux échelons supérieurs, des quotas ont été adoptés selon lesquels dans chaque département ces postes sont octroyés à parité entre les deux groupes linguistiques (Turgeon et Gagnon, 2015 : 120).

Au Canada, en 1969, la *Loi sur les langues officielles* confirme l'exigence d'une représentation équitable des francophones et des anglophones au sein de la fonction publique fédérale. En 1973, la fonction publique fédérale se donne un règlement à cet effet, mais sans fixer de quota précis. Cette participation équitable devrait plus ou moins correspondre à la représentation des deux communautés linguistiques dans la population générale. En 1988, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* reconduit l'obligation d'une représentation équitable.

Hudon (2009) note d'importantes variations dans la participation équitable selon les régions du pays et selon les catégories professionnelles au sein de la fonction publique fédérale. Néanmoins, le bilinguisme représente dorénavant une norme de mérite afin d'obtenir un poste dans la fonction publique. Mentionnons aussi que la Commission de la fonction publique du Canada a des obligations particulières en la matière. Elle joue un rôle dans la surveillance et l'application des dispositions linguistiques en matière de dotation.

2.2 La participation indirecte

Si la participation directe par le moyen de mécanismes électoraux et institutionnels est cruciale pour les minorités, elle peut aussi prendre d'autres formes. En effet, la participation peut prendre corps à travers des rencontres formelles ou des consultations avec des décideurs. Cette participation peut aussi donner un rôle aux minorités dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de décisions législatives et administratives. Les *Recommandations de Lund* identifient ce type de pratiques comme étant des exemples de bonne gouvernance parce qu'elles peuvent éclairer la prise de décisions et accroître la confiance des minorités envers les institutions (OSCE, 1999 : 26).

2.2.1 Les mécanismes consultatifs

Pour Cârstocea, Kuklys et Malloy (2015 : 30), la consultation est un mécanisme qui sert à compenser l'absence de mécanismes électoraux permettant d'assurer la présence des minorités au sein des assemblées législatives. C'est une pratique de plus en plus répandue parce qu'il est peu coûteux pour les gouvernements d'associer les minorités à la

prise de décisions. Elle permet aussi de créer des canaux de communications entre les gouvernements et les minorités afin de faciliter le dialogue et la confiance des minorités dans les institutions.

Il existe deux types de mécanismes consultatifs, soit l'obligation de consulter et l'obligation de rendre des comptes.

2.2.1.1 L'obligation de consultation

Les *Recommandations de Lund* encouragent les États à créer des conseils consultatifs en vue d'instaurer un dialogue avec leurs minorités nationales. Comme nous l'avons déjà mentionné, les recommandations ne sont pas contraignantes, bien que selon Poirier (2008 : 534), leur valeur déclaratoire a contribué à ériger une architecture de la protection des minorités souvent évoquée en Europe.

En outre, le Canada a une obligation juridique de consultation eut égard aux peuples autochtones. Cette obligation, qui découle de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, a été confirmée par la Cour suprême du Canada dans plusieurs décisions. À titre d'exemple, en juillet 2017, dans l'affaire *Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.* elle infirme la décision de l'Office national de l'énergie parce que le processus qu'elle a établi « n'a pas permis de satisfaire à l'obligation de la Couronne de mener une consultation approfondie », notant que la communauté autochtone n'a eu que « très peu de possibilités de participation et de consultation » (*Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 CSC 40 : par. 47).

Pour le gouvernement canadien, cette obligation lui permet de déterminer si des projets de réglementation, des décisions opérationnelles ou

des politiques publiques risquent d'avoir des effets préjudiciables sur les droits des autochtones (Affaires autochtones et du Nord Canada, 2016). Elle constitue une bonne pratique de gouvernance dans le contexte des efforts du gouvernement canadien de réconciliation avec les peuples autochtones (Gouvernement du Canada, 2011). Ainsi, le gouvernement souhaite intégrer les préoccupations

Pour en savoir plus sur les lignes directrices quant à l'obligation de consulter les Autochtones :
https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/intgui_1100100014665_fra.pdf

des Autochtones aux activités quotidiennes des institutions gouvernementales tout en favorisant de meilleures relations entre les parties.

2.2.1.2 L'obligation de rendre des comptes

Aucoin et Jarvis (2005 : 13) suggèrent que l'obligation de rendre des comptes « est un principe fondamental de la gouvernance et de l'administration publique démocratiques ». Ce principe peut prendre appui sur des mécanismes institutionnels de responsabilisation qui sont appliqués à ceux qui participent à l'exercice du pouvoir.

Une obligation de rendre des comptes auprès d'une population suite à un exercice de consultation a déjà été évoquée par la Cour suprême du Canada en 2004, dans l'arrêt *Haïda*. Elle précise que l'exercice de consultation peut comporter « la présentation de motifs montrant que les préoccupations des Autochtones ont été prises en compte et précisant qu'elle a été l'incidence de ces préoccupations sur la décision » (*Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 RCS 511 : par. 44).

Les institutions devraient donc penser aux moyens de reddition de compte envers leurs minorités dès le début du processus de consultation. En 2006, le ministère du Procureur général de l'Ontario a mis en place un processus informel qui s'apparente à une forme de reddition de compte auprès de la Coalition des intervenantes et intervenants francophones de l'Ontario dans le secteur de la justice. Cette Coalition a vu le jour en 2004 dans le but d'accroître l'offre active de services en français dans le domaine de la justice, de participer à la formulation des politiques et à la planification des services. Depuis 2006, ce réseau participe au Comité encadreur qui veille à la mise en œuvre du plan stratégique du gouvernement de l'Ontario dans le domaine de l'offre active de services en français au sein du secteur de la justice. Ce sont lors des réunions de ce Comité que les directeurs des services doivent faire des mises à

Pour en savoir plus sur la Coalition des intervenantes et intervenants francophones de l'Ontario pour le secteur de la justice :

http://socialsciences.uottawa.ca/cura/sites/socialsciences.uottawa.ca/cura/files/la_coalition_des_intervenantes_et_intervenants_francophones_en_justice_000.pdf

jour sur leur progrès auprès des membres de la Coalition qui leur font part de leurs commentaires et suggestions en vue d'améliorer l'offre active de services en français dans leur secteur (Cardinal, Levert, Manton et Ouellet 2015).

2.2.1.3 Les conseils et comités consultatifs

Pour donner corps aux obligations de consultation et de rendre des comptes, il est primordial que des comités transparents, indépendants et bien dotés soient en place. Cette pratique est très courante à travers le monde pour assurer la représentation effective de minorités.

En 2009, la Serbie s'est dotée d'un Conseil des minorités nationales qui coordonne le travail de comités spécifiques à chacune des 15 minorités identifiées par le gouvernement national. Ces comités spécifiques ont des compétences particulières dans le domaine de l'éducation, de la culture et de l'usage public des langues. Le Conseil, quant à lui, sert à discuter d'enjeux qui concernent le renforcement des droits des minorités nationales et à proposer des avis sur des projets de loi qui les concernent (Beretka et Székely, 2016).

La Roumanie a aussi créé un Conseil des minorités nationales qui est un organe consultatif du gouvernement. Son objectif est de faciliter les relations avec des organisations reconnues de personnes appartenant à des minorités nationales. Il comprend trois représentants de chacune des minorités qui siègent au Parlement. Le conseil veille aussi à coordonner et à appuyer les activités de ces organisations, supervise la distribution des budgets alloués par l'État à ces organisations et suggère des modifications au cadre législatif régissant les minorités nationales (EURAC, 2010 : 37-38).

Au Canada, plusieurs provinces ont des comités consultatifs dont le rôle est de conseiller le gouvernement au sujet de leur minorité de langue officielle. À titre d'exemple, en 2004, l'Ontario a créé le Comité consultatif provincial sur les affaires francophones dont le mandat est de conseiller le ministre des Affaires francophones « sur l'élaboration de stratégies, de priorités et de programmes qui touchent la communauté francophone de l'Ontario et sur la planification

et la prestation de services gouvernementaux en français » (Secrétariat des nominations de l'Ontario, en ligne). La composition du comité doit tenir compte des régions de la province, de la participation des hommes et des femmes et de la diversité culturelle et les membres sont tous nommés par le ministre.

En 2016, le Manitoba a créé le Conseil consultatif des affaires francophones et en 2017 l'Alberta a annoncé qu'il mettra sur pied le Conseil consultatif provincial en matière de francophonie. Leurs mandats ressemblent à celui du comité ontarien, mais le conseil manitobain a aussi la responsabilité d'« élaborer des recommandations sur les mesures à prendre pour encourager la représentation de la francophonie manitobaine au sein des instances dirigeantes des organismes gouvernementaux et au sein des tribunaux administratifs » (Manitoba 2016, en ligne).

Au niveau fédéral, Cardinal, Lang et Sauvé (2008) ont fait le portrait de la mise en place des mécanismes de gouvernance partagée dans le domaine des langues officielles. Cette pratique a émergé au début des années 1980 et a pris un essor particulier après la publication du *Plan d'action sur les langues officielles* en 2003. Dans la période plus récente, les auteurs notent que ces mécanismes sont caractérisés « par l'engagement du gouvernement envers l'intégration des communautés à la formulation des politiques dans le domaine des langues officielles » (2008 : 211). Ces mécanismes se sont multipliés, passant de deux en 1983 à 74 en 2005. Ils opèrent dans une diversité de secteurs, dont la justice, le développement économique, la santé et l'immigration. Toutefois, la recherche ne permet pas de dire si ces mécanismes ont été évalués ou s'ils existent toujours au sein du gouvernement fédéral.

Enfin, la Colombie-Britannique a mis sur pied le *Multicultural Advisory Council* qui a comme mandat de conseiller le ministre sur les enjeux relatifs au multiculturalisme et aux mesures anti-racisme (Colombie-Britannique, en ligne). L'Australie a aussi un comité de la sorte, le *Australian Multicultural Council*, qui conseille le gouvernement sur les politiques et les programmes afférents au multiculturalisme et qui

contribue à créer des partenariats au sein de la population, avec le secteur privé et les institutions gouvernementales (Australian Government, en ligne).

2.3 L'autonomie territoriale

L'autonomie est un moyen de permettre à une minorité d'exercer un contrôle direct sur des domaines qui la concernent particulièrement. L'autonomie territoriale devient envisageable quand une minorité est concentrée dans une région d'un pays et qu'elle constitue la majorité de la population dans ladite région. Dès lors, la minorité se voit octroyer le droit de légiférer ou d'administrer certains domaines d'action publique sur son territoire tout en admettant que le gouvernement central puisse maintenir certaines prérogatives sur des sujets d'intérêt général. Des institutions régionales sont créées afin d'exercer les pouvoirs législatifs et exécutifs, parfois même le pouvoir juridique. Ainsi, la minorité peut exercer pleinement ses droits de participation aux institutions régionales (Ghai, 2003 : 23-24).

2.3.1 Les mécanismes de gouvernance territoriale

Les deux mécanismes de gouvernance territoriale les mieux connus sont le fédéralisme et les ententes particulières.

2.3.1.1 Le fédéralisme

Le fédéralisme est généralement compris comme une forme d'organisation politique permettant la reconnaissance et la coexistence de groupes distincts. Une organisation fédérale repose sur la mise en commun par des états fédérés de certains pouvoirs qui relèvent d'une autorité centrale tout en conservant d'autres compétences exclusives (Burgess et Gagnon, 2014).

La solution fédérale peut être envisagée pour tenter d'alléger les tensions entre groupes nationaux qui se retrouvent au sein d'un même État. Le Nigeria en est un exemple. À la création du pays en 1954, l'option fédérale a permis de diviser le pays en trois régions en fonctions des plus grands groupes ethniques du pays. Au fil du temps, ces trois régions ont été redessinées de façon à créer plusieurs nouvelles entités fédérées afin d'octroyer une forme d'autonomie à des minorités et leur permettre de profiter plus directement de l'appui du gouvernement central. L'adaptation graduelle du système fédéral a servi à rééquilibrer certaines inégalités entre les groupes nationaux (Babalola, 2014).

Le Canada, quant à lui, a été organisé en fédération pour accommoder la présence de deux groupes nationaux distincts : les Canadiens anglais et les Canadiens français et quatre provinces, soit la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et le Québec. Par ailleurs, en créant la province du Québec, les Canadiens français constituaient désormais une majorité sur ce territoire et pouvaient en contrôler les institutions. Pour Poirier (2008 : 535), le fédéralisme constitue une des formes les plus avancées de reconnaissance d'autonomie à une minorité : un système fédéral transforme une minorité en une majorité dans l'une des entités fédérées, où celle-ci peut prendre des décisions tangibles pour sa communauté.

Dans le cas canadien, Poirier ajoute aussi l'exemple de la création du territoire du Nunavut en 1999 comme un cas de figure d'autonomie territoriale. Le Nunavut est le résultat de négociations entre le gouvernement canadien et les Inuits en vue de scinder en deux les Territoires du Nord-Ouest pour donner aux Inuits une forme d'autonomie gouvernementale sur un territoire où ils seraient majoritaires. Un des objectifs de cette initiative était de « doter le peuple inuit d'outils politiques nécessaires leur permettant de pallier les nombreux problèmes sociaux omniprésents au sein de la société inuite » (Légaré, 2009 : 24). Ainsi, en contrôlant le territoire, les Inuits pourraient définir leur propre programme politique et affronter leurs défis à leur manière. L'un des enjeux dignes de mention sur lequel le gouvernement du Nunavut s'est engagé est celui de la protection et de la promotion de la langue inuite. La *Loi sur la*

protection de la langue inuite vise à promouvoir l'usage de l'Inuk dans les institutions publiques et dans le secteur privé.

2.3.1.2 Ententes particulières

Des systèmes qui ne sont pas organisés en fédération peuvent quand même décider d'octroyer une forme d'autonomie territoriale à une minorité concentrée territorialement. Ils peuvent le faire par le moyen d'ententes particulières ou de dévolution de pouvoirs.

Le cas du Tyrol du Sud illustre bien cette approche. Il est considéré comme l'un des exemples les plus réussis d'accommodement d'une minorité linguistique sur une base territoriale, même si celui-ci n'a abouti qu'après de longues négociations et avec le recours à une variété d'instruments supranationaux (Medda-Windischer, 2008). La constitution italienne octroie un statut spécial d'autonomie à cinq régions. Parmi celles-ci, l'on compte la région du Trentin / Haut-Adige. Cette région est composée de deux provinces qui elles aussi ont un statut de province autonome. L'une d'elles est la province autonome de Bolzano, aussi connue sous le nom du Tyrol du Sud. Cette province est composée à majorité de germanophones. Plusieurs pouvoirs ont été transférés vers la province (au lieu de vers la région) pour garantir que ceux-ci soient exercés dans l'optique d'octroyer une forme d'autonomie territoriale à la population germanophone.

Pour protéger les droits de cette population, l'autonomie repose sur quatre piliers (Cârstocea, Kuklys et Malloy, 2015 : 40-41). Le premier est l'autonomie culturelle en vertu de laquelle les germanophones et les italophones ont un droit à l'éducation dans leur langue maternelle, accompagné de l'obligation d'apprendre l'autre langue. Les deux groupes ont aussi des institutions culturelles distinctes.

Le deuxième pilier porte sur les droits linguistiques. Entre autres, l'allemand et l'italien sont des langues co-officielles et ont des statuts équivalents dans les institutions publiques. Toutes les lois et les communications doivent être effectuées dans les

Pour en savoir plus sur
le Tyrol du Sud:
[http://www.peace.ox/
images/stories/publications/
rapport_1-2011_webb.pdf](http://www.peace.ox/images/stories/publications/rapport_1-2011_webb.pdf)

deux langues et tous les fonctionnaires doivent être bilingues.

Le troisième pilier est le système de quotas dans le secteur public pour y protéger la représentation proportionnelle des groupes linguistiques. Le dernier pilier est un droit de veto qui peut être utilisé selon un mécanisme très précis et qui permet de contester toute loi qui pourrait être considérée comme néfaste à l'égard d'un groupe linguistique.

Au Canada, le gouvernement fédéral a conclu une entente semblable à celle existant dans le Tyrol du Sud avec les Cris du Québec. L'objectif de l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie* vise à fournir une plus grande autonomie aux Cris dans la gouvernance de leurs terres. Elle comprend une nouvelle Constitution crie qui prévoit les modalités de l'exercice d'autonomie gouvernementale, parmi lesquelles le Gouvernement de la nation crie peut adopter des lois qui ne nécessitent plus une surveillance externe de la part du ministre des Affaires autochtones et du Nord (Affaires autochtones et du Nord Canada, en ligne)

2.4 L'autonomie non territoriale

Le dernier modèle de représentation effective découlant des *Recommandations de Lund* est celui de l'autonomie non territoriale. Cette forme de gouvernance peut être utile pour préserver et développer l'identité et la culture de minorités, notamment là où les minorités ne sont pas suffisamment concentrées pour gérer elles-mêmes un territoire ou un État fédéré. Dans ce cas-ci, les arrangements institutionnels visent surtout à permettre aux minorités de s'autogouverner dans des domaines comme l'éducation, la culture, l'utilisation des langues et tout autre domaine qui peut avoir une incidence sur l'identité ou le mode de vie des minorités. En somme, plutôt que d'accorder l'autonomie aux habitants d'un territoire, l'autonomie est accordée à un groupe en fonction d'un critère particulier, comme la langue.

2.4.1 Les mécanismes d'autogestion

L'autonomie non territoriale peut se traduire en des aménagements institutionnels permettant aux minorités de se gérer elles-mêmes dans des domaines qu'elles considèrent comme névralgiques pour assurer leur épanouissement et leur développement. Ces aménagements sont de deux ordres : la gouvernance d'institutions autonomes et les parlements culturels ou communautaires.

2.4.1.1 La gouvernance d'institutions autonomes

La gouvernance d'institutions autonomes peut se résumer à l'objectif de développer des institutions qui sont gérées par et pour les minorités elles-mêmes. Elles ont d'autant plus d'incidences sur l'épanouissement des minorités quand elles participent à des domaines de la vie publique qui sont névralgiques pour elles.

Les Sorabes ont profité de la reconnaissance politique qu'ils ont obtenue au cours des années 1950 de la République démocratique allemande pour former un réseau d'institutions culturelles dont l'objectif était de veiller à l'épanouissement de la minorité. Ils ont entre autres mis sur pied, avec l'appui du gouvernement, des écoles, des instituts de recherche, des médias, un musée. Depuis la réunification de l'Allemagne, les institutions et les droits en matière d'éducation, de culture, de recherche et de médias des Sorabes sont désormais garantis dans les constitutions des Länder du Brandebourg et de la Saxe (Carbonneau, Jacobs, Léger et Normand, 2016).

Au Canada, un domaine considéré comme névralgique pour les minorités est celui de la gestion scolaire. Celle-ci a été constitutionnalisée dans l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, donnant le droit aux communautés minoritaires de langue officielle au Canada de gérer des établissements d'enseignement financés sur les fonds publics. Depuis, toutes les provinces canadiennes où vit une communauté francophone minoritaire ont procédé à la création de conseils scolaires francophones homogènes, bien que leurs pouvoirs et leurs modes d'organisation varient beaucoup d'une province à l'autre (Foucher, 2012; Cardinal et Foucher, 2017). Ces conseils

scolaires constituent dès lors des espaces de pouvoir autonomes où les communautés minoritaires peuvent prendre leurs propres décisions en matière de gestion scolaire, bien qu'ils soient soumis aux exigences budgétaires des gouvernements provinciaux.

Un autre exemple propre à la francophonie canadienne est celui de la santé, également considéré comme un domaine névralgique. En 2008, au Nouveau-Brunswick, la population francophone a réclamé et obtenu la gestion d'une régie de santé. Le Réseau de santé Vitalité est une régie régionale qui assure la prestation et la gestion des soins de santé dans le nord et le sud-est du Nouveau-Brunswick. Cette organisation est unique au Canada. Elle est la seule régie en santé fonctionnant principalement en français à l'extérieur du Québec (Réseau Vitalité, en ligne). Là encore, il s'agit d'un exemple où une minorité est parvenue à s'approprier un espace d'autogestion dans un domaine essentiel à son épanouissement.

2.4.1.2 Les parlements culturels ou communautaires

Une autre voie pour veiller à la représentation effective de minorités est la création de parlements culturels ou communautaires qui ont des fonctions très précises sans pour autant contrôler un territoire.

La constitution de
Finlande garantit
l'autonomie

Pour en savoir plus sur le Parlement sami :
http://www.samediggi.fi/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=78&Itemid=193

linguistique et culturelle des Sámi, un peuple autochtone établi dans le nord des pays scandinaves, dans une zone géographique définie. Il revient au Parlement sami, créé en 1996, d'exercer cette autonomie. Le Parlement représente le peuple sami lors d'événements nationaux et internationaux et veille aux enjeux relatifs à langue, à la culture et au statut autochtone. Il est composé de 21 membres qui sont élus parmi les Sámi tous les quatre ans. Les autorités locales, régionales et nationales de Finlande ont aussi une obligation de consulter le Parlement sami sur toute question pouvant avoir une incidence sur le peuple sami et de négocier avec lui, le cas échéant (Henriksen 2008, 31).

La Communauté germanophone de Belgique a elle aussi obtenu un parlement élu au suffrage universel sur le territoire de certaines municipalités à majorité germanophone, qui se retrouvent toutes dans la région wallonne (francophone) du pays. Le Parlement se compose de 25 membres élus pour des mandats de cinq ans (Sägesser et Germani 2008, 19). Cette communauté se gouverne donc démocratiquement dans des domaines névralgiques pour sa vitalité. Ses compétences portent « sur la culture, l'éducation, les services sociaux (à l'exception des régimes de sécurité sociale), le tourisme, la protection de la jeunesse, les services aux aînés ou aux handicapés » (Poirier 2008, 545). Sur les autres domaines qui ne relèvent pas de l'administration centrale fédérale, c'est le parlement de la région wallonne qui légifère et les germanophones peuvent y élire des représentants, mais n'y ont pas de sièges garantis.

2.5 CONCLUSION

Les *Recommandations de Lund* proposent quatre grands modèles pour assurer la représentation effective des minorités : la participation directe et indirecte ainsi que l'autonomie territoriale et non territoriale. Les mécanismes répertoriés dans ce rapport montrent qu'il n'est pas exceptionnel que des États s'engagent à développer des mesures favorables à la représentation effective des minorités. En tout, nous avons recensé cinq catégories de mécanismes éprouvés en vue de favoriser cette représentation grâce à une diversité d'outils, allant de la carte électorale distincte comme dans le cas des Maoris et à la création de parlements culturels comme dans le cas du peuple sàmi.

Enfin, certains mécanismes favorisent la prise de décision collective alors que d'autres sont de nature consultative. Tous nous paraissent toutefois constituer des cas de figure importants, liés à des contextes particuliers d'un continent à l'autre, d'un système de représentation à l'autre. La prochaine partie de l'étude proposera une analyse plus détaillée de la situation et identifiera des pistes à explorer pour favoriser la représentation des minorités acadienne et afro-néo-écossaise.

3. ANALYSE DES MÉCANISMES DE REPRÉSENTATION EFFECTIVE

La troisième partie de ce rapport propose une analyse sommaire des mécanismes de représentation effective répertoriés plus haut. La question est de savoir si les mécanismes choisis par les différents États sont au diapason des demandes et des besoins des groupes concernés. L'analyse proposée dans le cadre de cette section servira, notamment, à tirer des enseignements des exemples existants et à proposer des pistes de réflexion pour permettre la représentation effective des électeurs des minorités acadiennes et afro-néo-écossaises.

3.1 Premiers constats

Le tableau 2, ci-dessous, propose une synthèse des différents mécanismes présentés dans la partie précédente. S'il existe des mécanismes qui confèrent plus de pouvoirs que d'autres, force est de reconnaître qu'aucun mécanisme n'est parfait. Tous comprennent des avantages et des désavantages.

Dans un premier temps, nous constatons que les mécanismes répertoriés sont répartis dans toutes les catégories ou modèles de représentation effective. Dans un deuxième temps, il existe une grande variété de mécanismes. Nous avons proposé un échantillon de mécanismes qui nous semblent parmi les plus représentatifs, mais sans prétendre à l'exhaustivité. Dans un troisième temps, nous constatons qu'au Canada, les mécanismes répertoriés sont en majorité des mécanismes institutionnels de participation directe, des mécanismes consultatifs de participation indirecte et des mécanismes d'autonomie territoriale et non-territoriale.

En outre, pour le Canada, soulignons que plusieurs de ces mécanismes de représentation effective remontent au moment de la mise en place de la fédération. De plus, à l'époque, le fédéralisme tout comme la plupart des mécanismes institutionnels ont été choisis afin de répondre principalement aux préoccupations des francophones et des anglophones du Québec.

Par comparaison, les mécanismes de représentation effective pour les minorités de langue officielle, les minorités ethnoculturelles tout comme pour les peuples autochtones ont été mis en place beaucoup plus tardivement. Par contre, ce sont surtout des mécanismes de consultation et de gouvernance non-territoriale qui sont adoptés pour ces groupes et non des mécanismes de participation directe ou de

gouvernance territoriale comme à l'époque de la Confédération.

Enfin, si les mécanismes ont été présentés séparément, nous convenons qu'ils peuvent être accompagnés de mécanismes complémentaires. On ne peut présumer que les États ne s'en tiennent qu'à une forme de représentation effective pour répondre aux préoccupations de leurs minorités.

Tableau 2 Synthèse des modèles et exemples de mécanismes de représentation effective des minorités linguistiques, nationales et ethnoculturelles

Modèles				
Participation directe		Participation indirecte	Autonomie territoriale	Autonomie non-territoriale
Mécanismes électoraux : Carte électorale distincte (Nouvelle-Zélande) Circonscriptions garanties (Europe) Sièges réservés (Europe, Amérique du Sud) Quotas (femmes en Afghanistan, Corée du Sud)	Mécanismes institutionnels : Sièges réservés (Cour suprême, Canada) Conventions constitutionnelles (Canada) Postes réservés dans la fonction publique (Belgique) Obligation de représentation équitable dans la fonction publique (Canada)	Mécanismes consultatifs : Obligation juridique de consulter (autochtones, Canada) Obligation de rendre des comptes (autochtones, Canada) Consultation informelle (Procureur général, francophones, Ontario) Conseil des minorités nationales (Serbie, Roumanie) Comités consultatifs sur les affaires francophones (Ontario, Manitoba et Alberta) Comités consultatifs multiculturels (Colombie-Britannique et Australie)	Mécanismes de gouvernance territoriale : Fédéralisme (Canada, Nigéria) Ententes particulières (Tyrol du Sud, Cris du Québec)	Mécanismes d'autogestion : Gouvernance d'institutions autonomes (Sorabes) Conseils scolaires (Canada) Régie régionale de santé (Nouveau-Brunswick) Parlements culturels ou communautaires (Finlande; Belgique)

3.2 Des mécanismes de représentation effective au service des minorités

Un examen rapide des écrits sur les mécanismes de représentation effective des minorités permet d'ajouter un certain nombre de précisions à ces premiers constats. Entre autres, l'analyse permet de voir que la variété de moyens pour opérationnaliser la représentation effective varie en fonction des contextes, des cadres juridiques et des exigences internationales. Les mécanismes mis à la disposition des minorités servent à respecter des obligations ou engagements pris par les États envers ces minorités. Ainsi, l'État doit être partie prenante de ces mesures. Cela peut exiger, à titre d'exemple, de consacrer les ressources appropriées aux minorités pour s'assurer du bon fonctionnement des mécanismes, adopter les cadres réglementaires appropriés pour qu'ils soient accessibles et s'assurer qu'ils répondent bien aux attentes des minorités concernées.

Par contre, on ne peut pas présumer que tous les mécanismes confèrent la même capacité d'action aux minorités. Chaque mécanisme devrait faire l'objet d'une analyse plus détaillée afin de voir s'il répond bien aux préoccupations des minorités concernées. Malgré cette limite, l'analyse proposée tente de préciser les avantages et désavantages des mécanismes dans les différents cas de figure.

3.2.1 Les mécanismes de participation directe et indirecte

Nous constatons que le modèle de participation directe est nettement le plus valorisé par les chercheurs, notamment parce qu'ils apportent certaines garanties aux minorités concernées. Comme l'explique Ghai (2003 : 12), c'est un modèle qui permet aux minorités de participer directement à la prise de décisions qui les concernent, que ce soit aux niveaux local, régional ou national.

En outre, le modèle de la participation directe permet à la fois aux minorités de protéger leurs identités et leurs caractéristiques spécifiques et aux États de promouvoir la bonne gouvernance de leurs institutions. Comme nous l'avons vu plus haut, cette participation directe aux affaires de l'État peut prendre plusieurs formes.

Ghai (2013 : 12) note que les mécanismes électoraux constituent des catalyseurs pour mobiliser une minorité qui veut faire des gains sur le plan de la représentation effective, notamment afin de lui permettre de participer au processus politique et d'influencer la formulation des politiques publiques. Par contre, les États qui optent pour ce type de mécanismes doivent aussi s'assurer que les minorités ont le droit de voter lors des élections, que leurs membres peuvent se porter candidats et qu'elles peuvent croire en la chance de ces candidats de se faire élire (Reynolds, 2006 : 3). Il revient donc aux États de mettre en place des mécanismes qui vont garantir le succès des mécanismes électoraux.

À titre d'exemple, selon O'Sullivan (2008 : 980), la voie empruntée par la Nouvelle-Zélande de doter les Maoris de leur propre carte électorale a permis de rendre la structure politique du pays plus inclusive et de conférer une certaine forme d'autodétermination aux Maoris. Elle leur donne la possibilité de choisir leurs propres allégeances politiques, d'influencer directement le processus décisionnel et de protéger leur identité ethnique, culturelle et territoriale. Les sièges sont aussi désormais perçus par les Maoris comme étant « une composante essentielle de leur héritage culturel et [...] indispensables à leurs aspirations politiques » (Niemczak et Jutras, 2008 : 7).

À la différence de la carte électorale, les circonscriptions ou sièges garantis sont plus ou moins garantis car il faut d'abord faire élire la personne issue du groupe minoritaire, à moins que le siège soit réservé exclusivement à une personne issue de ce groupe. En d'autres mots, la circonscription n'est garantie que si la personne est élue, ce qui peut comporter certains désavantages non soupçonnés.

À titre d'exemple, Cortes, Vega et André (2012 : 4-5) ont montré que les sièges réservés à la minorité afro-colombienne ont engendré une forte compétition entre des mouvements issus de la communauté. Ils ont contribué à diviser cette dernière et limité la possibilité du groupe de se donner un programme politique commun.

Lorsque les gouvernements attribuent des mesures de participation directe aux minorités, ils doivent donc prendre en compte cette donnée cruciale afin de permettre aux membres des groupes minoritaires de s'engager sans crainte de paralyser le milieu au sein de la joute politique. Comme l'a souligné Breton (1983), les milieux minoritaires sont des *mini politics*, c'est-à-dire, qu'ils sont des petits espaces publics complexes. S'il est toujours bon de favoriser la confrontation des points de vue, incluant dans les milieux minoritaires, Breton rappelle qu'il faut que cette confrontation puisse se résorber afin d'éviter la fragmentation politique.

Les quotas sont aussi une pratique de plus en plus répandue dans de nombreux pays, mais surtout à l'intention des femmes. Comme l'explique Krook (2006; 2007), les quotas ont été réclamés par les mouvements féministes, mais ils font de plus en plus partie des normes internationales en matière de participation des femmes ou des minorités au processus décisionnel. Toutefois, ces quotas ne sont pas tous obligatoires. Ils peuvent aussi être adoptés de façon volontaire – de fait, le recours à des sièges réservés pourrait être perçu comme une forme de quotas.

Les travaux ont, notamment, montré que le besoin d'une représentation équitable des minorités dans les institutions comme la fonction publique est désormais largement reconnu (Ghai, 2003 : 12). C'est une forme de participation directe à la prise de décision sur le plan institutionnel qui s'apparente au quota.

Selon Ghai (2003 : 12), les décisions relatives aux politiques publiques et à leur mise en œuvre seront mieux adaptées quand des minorités participent au processus. Entre autres, l'embauche de fonctionnaires venant des groupes minoritaires permet d'accorder une plus grande légitimité aux politiques gouvernementales, car on peut supputer que ces personnes auront pris part aux différents processus conduisant à leur adoption.

Par surcroît, l'accès et les relations des minorités avec les institutions de l'État peuvent être améliorés quand ses membres peuvent interagir avec des fonctionnaires issus de leur communauté. Une étude de l'Organisation de la coopération et du

développement économique (OECD, 2009) va dans le même sens, soulignant qu'une meilleure représentation de la diversité de la société et une plus grande reconnaissance de la variété des compétences et des expériences peut améliorer la performance des institutions gouvernementales.

Toutefois, la garantie de postes au sein de la fonction publique pour les minorités doit s'accompagner de mesures d'embauches dans des contextes où l'on considère souvent que l'accès des membres des groupes minoritaires à des postes de responsabilités va à l'encontre du principe de mérite. Au Canada, ces critiques sont fréquentes eu égard à l'exigence de bilinguisme des fonctionnaires de la fonction publique fédérale (Turgeon et Gagnon, 2015).

Pour sa part, le modèle de la participation indirecte comprend des mécanismes consultatifs et des obligations, mais sans aucune garantie de résultats. Ainsi, se pose l'enjeu du degré de confiance que de tels mécanismes peuvent inspirer au sein des groupes minoritaires. Comme le montre la recherche sur les mécanismes de consultation, ils ne peuvent être efficaces que dans la mesure où leurs statuts, rôles et tâches sont clairement définis, qu'ils fonctionnent dans la transparence, que les ressources sont suffisantes pour remplir leurs mandats et que les travaux dans les comités sont pris en compte par les instances gouvernementales (Cardinal et coll., 2015; Cardinal et coll., 2008). À titre d'exemple, les conseils des minorités sont critiqués du fait qu'il existe souvent peu de moyens afin de leur permettre de jouer leur rôle correctement (Cârstocea, Kuklys et Malloy 2015 : 31).

3.2.2 Les mécanismes d'autonomie territoriale et non territoriale

Les *Recommandations de Lund* rappellent que les démocraties ont toutes pris des arrangements quelconques pour permettre aux minorités de prendre part à la gouvernance du pays à différentes échelles du territoire national. Certes, le phénomène de la décentralisation a été beaucoup étudié comme un moyen favorable à de nouvelles formes de mobilisations des minorités régionales (Harguindeguy et Cole, 2009; Keating, Loughlin et Deschouwer, 2003). L'intégration des minorités à la gouvernance territoriale selon les *Recommandations de Lund* comprend aussi l'avantage de déplacer certaines fonctions législatives et exécutives vers des administrations locales. Il devient dès lors possible d'accroître les occasions pour les minorités de gérer de façon autonome des institutions ou initiatives en vue de leur développement.

La gouvernance d'institutions autonomes est aussi une revendication récurrente au sein des minorités francophones du Canada. Comme l'a montré Breton (1964), grâce aux institutions qu'elle contrôle, une communauté minoritaire peut se substituer à une communauté majoritaire et permettre à ses membres de poursuivre son développement et de contribuer à sa vitalité. Breton (1964) a proposé le concept de complétude institutionnelle pour traduire l'ambition d'une communauté minoritaire de se doter d'institutions. Ces institutions comme dans le cas des populations immigrantes prennent souvent une forme temporaire, car elles peuvent servir de tremplin pour permettre à ces populations de s'intégrer dans leur nouveau milieu de vie.

Toutefois, au Canada, les minorités francophones ont fait le pari de la complétude institutionnelle afin d'assurer leur vitalité de façon permanente. Ces communautés revendiquent des institutions gérées par et pour les francophones, un principe qui a été reconnu dans le domaine de l'éducation dans les années 1990 dans l'arrêt *Mahé* et dans celui de la santé, grâce à l'arrêt *Montfort* dans les années 2000.

3.3 Les enseignements pour la Nouvelle-Écosse

Quels enseignements tirer de ces analyses pour le contexte néo-écossais? Trois types de mécanismes complémentaires pourraient être pris en compte pour assurer la représentation effective des électeurs acadiens et néo-écossais. Ce sont : i) la révision de la carte électorale, ii) l'obligation de consulter ou de rendre des comptes et iii) des mécanismes d'autonomie non-territoriales. Ces trois types de mécanismes constituent des formes de participation directe et indirecte et de gouvernance non-territoriale pouvant le mieux correspondre à la situation particulière de la Nouvelle-Écosse. Tant la minorité acadienne qu'afro-néo-écossaise pourraient bénéficier de ces mécanismes même s'ils sont appliqués de façon différenciée pour mieux répondre à leurs particularités.

3.3.1 La révision de la carte électorale

Comme susmentionné, la participation directe permet à la fois aux minorités de protéger leurs identités ou leurs caractéristiques spécifiques et aux États de promouvoir la bonne gouvernance de leurs institutions. Des mécanismes électoraux et institutionnels permettant d'opérationnaliser la participation directe et ces moyens nous semblent pertinents dans le contexte néo-écossais.

Selon les *Recommandations de Lund* (1999 : 11), le système électoral devrait « faciliter la représentation et l'influence des minorités » et la carte électorale devrait « permettre aux minorités nationales d'être représentées de manière équitable ». Comme la Nouvelle-Écosse a déjà eu un système électoral qui tentait d'assurer une certaine représentation de sa population acadienne, un moyen conforme aux exigences de la participation directe serait de poursuivre sur cette voie et d'assurer la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais grâce à la révision de la carte électorale. La province pourrait soit remettre les circonscriptions garanties à l'ordre du jour, soit développer une carte électorale distincte pour sa population acadienne et afro-néo-écossaise. À titre d'exemple, la première voie à explorer serait de rétablir les quatre « circonscriptions protégées », dont une pour la minorité afro-néo-écossaise (Preston) et trois pour la minorité acadienne (Clare, Argyle et Richmond).

Toutefois la voie électorale présente deux limites. D'une part, le rétablissement des circonscriptions laisse pour compte les membres des minorités ne résidant pas à l'intérieur des frontières des circonscriptions. Nous pensons au fait que les Acadiens du Cap-Breton et les Afro-Néo-Écossais d'Halifax pourraient être exclus de leur droit à une représentation effective de leurs intérêts dans un tel contexte.

D'autre part, rien ne garantit qu'une personne issue de la minorité soit effectivement élue dans cette circonscription, puisque tous ceux qui y résident ont le droit de vote, indépendamment de l'appartenance à la minorité. Tel que le reconnaît la Cour d'appel de la Nouvelle Écosse dans son *Reference re Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, les circonscriptions protégées visaient à « promouvoir, mais non pas assurer, la représentation des groupes minoritaires ».

Par contre, une autre piste, plus ambitieuse, mais conforme à une démocratie de tradition parlementaire britannique, soit la Nouvelle-Zélande, serait de proposer que des députés potentiels des populations acadiennes et afro-néo-écossaises soient élus à partir d'une carte électorale distincte à l'instar de la carte existante pour les Maoris. Cette voie servirait à surimposer deux cartes électorales, une pour la liste électorale générale, l'autre pour la liste électorale des groupes minoritaires. Comme il a été mentionné plus haut, le nombre de circonscriptions maories varie en fonction du nombre d'électeurs qui s'inscrivent sur la liste électorale maorie – pour la dernière élection générale, le territoire a été divisé en sept circonscriptions maories.

3.3.2 L'obligation de consulter ou de rendre des comptes

L'obligation de consulter ou de rendre des comptes est une piste de participation indirecte complémentaire à la participation directe qui mérite aussi d'être explorée dans le cadre de la réflexion sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais. Ces mécanismes peuvent prendre la forme, soit d'un comité consultatif comme cela est le cas dans plusieurs provinces canadiennes ou d'un conseil des minorités comme dans certains pays d'Europe.

Par exemple, en se donnant l'obligation de consulter ses minorités sur des questions ou des enjeux les touchant directement, la province se trouverait à les inclure dans les processus de formulation des politiques dès le départ et ainsi donner une légitimité plus grande à son action. Ou encore, pour que les minorités ressentent que leur participation aux initiatives de consultation en vaut la peine, la province pourrait se donner une obligation de rendre des comptes auprès de leurs organismes porte-parole. Ainsi, elle pourrait voir son lien de confiance renforcé avec ses populations minoritaires.

3.3.3 Les mécanismes d'autonomie non territoriale

Il existe déjà certains mécanismes d'autonomie non-territoriale pour les minorités francophones au Canada, notamment les conseils scolaires, qui ont fait leur preuve. Ce type de mécanisme constitue une référence qui pourrait être exploitée davantage en vue de relier l'ambition d'une complétude institutionnelle des minorités francophones à la question de la représentation effective. La minorité afro-néo-écossaise pourrait aussi bénéficier d'un engagement favorable à sa vitalité au sein d'une réflexion sur les moyens d'assurer sa représentation au sein des processus électoraux et la formulation des politiques publiques.

Il se peut que la dispersion ou encore les enjeux démographiques dans ces communautés soient une contrainte importante à leur complétude institutionnelle. Toutefois, il apparaît important de s'assurer d'un soutien aux activités de ces communautés afin de leur permettre de participer pleinement à leur développement et ainsi se donner une pérennité qui confèrera une plus grande légitimité aux mécanismes de participation directe et indirecte choisis.

3.4 Conclusion

Les enseignements tirés de l'analyse des différents modèles et mécanismes de représentation effective font état de leur incidence sur deux éléments importants : la vitalité des minorités et leur lien de confiance avec l'État ou leur gouvernement. Les mécanismes doivent être choisis en fonction de ces critères et évalués pour leur impact sur leur capacité à renforcer cette vitalité et ce lien de confiance. Nous convenons aussi que les mécanismes choisis ne doivent pas s'exclure mutuellement. Au contraire, il nous paraît improbable que seul un mécanisme de représentation effective puisse répondre à l'ensemble des besoins et aspirations des minorités. C'est la raison pour laquelle nous convenons qu'il faut explorer plusieurs pistes en même temps.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Ce rapport permet de conclure que le Canada n'est pas le seul pays à avoir des obligations en matière de représentation effective envers ses minorités. S'il existe un enjeu qui revient sans cesse dans la plupart des sociétés, comme le révèle l'actualité de façon quotidienne, c'est bien celui du traitement que les États réservent à leurs minorités. Les organismes internationaux ne cessent de rappeler les États à leurs obligations, et ce quel que soit le continent. Nous avons vu, toutefois, qu'il ne manque pas de modèles ou de mécanismes pour favoriser la représentation effective des minorités.

Pour sa part, la démocratie canadienne se conjugue avec la reconnaissance et la représentation des intérêts des minorités depuis ses débuts. Cette façon particulière de combiner l'équité et l'égalité au Canada constitue la première source permettant de justifier la représentation effective des minorités en Nouvelle-Écosse. La deuxième source est la jurisprudence canadienne qui permet d'asseoir la représentation effective au pays, dont notamment le *Renvoi sur les circonscriptions électorales (Saskatchewan)* (1991) et le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* (1998), en combinant le principe de l'égalité des électeurs et des facteurs non démographiques tels que la communauté d'intérêts et la géographie.

Enfin, les *Recommandations de Lund* constituent une référence incontournable et nous permettent notamment d'enrichir notre conceptualisation de la représentation effective. Elles constituent la troisième source permettant au gouvernement de la Nouvelle-Écosse de justifier la représentation effective des minorités acadienne ou afro-néo-écossaise.

BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, Peter et Mark D. Jarvis (2005). *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : Un cadre de réforme*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, [En ligne], [http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/csps-efpc/SC103-15-2005F.pdf] (11 août 2017).
- Babalola, Dele (2014). « Nigeria : Federalism Works », *IPI Global Observatory*, [online], [<https://theglobalobservatory.org/2014/08/nigeria-federalism-works/>] (11 août 2017).
- Beretka, Katinka et István Gergő Széleky (2016). « The national councils of national minorities in Serbia », *Autonomy Arrangements in the World*, [En ligne], [http://www.world-autonomies.info/ntas/serb/Documents/Serbia_2016-01-15.pdf] (11 août 2017).
- Bonenfant, Jean-Charles (1962). « Les douze circonscriptions électorales 'privilégiées' du Québec », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 6, no 2, p. 161-166.
- Breton, Raymond (1964). « Institutional Completeness of Ethnic Communities and Personal Relations of Immigrants », *American Journal of Sociology*, vol. 70, no 2, p. 193-205.
- Breton, Raymond (1983). « La communauté ethnique, communauté politique », *Sociologie et sociétés*, vol. 15, n° 2, p. 23-38.
- British Columbia (s.d.). « Multicultural Advisory Council », [online], [<http://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/multiculturalism-anti-racism/multiculturalism/mac>] (11 août 2017).
- British Columbia, Electoral Boundaries Commission (2007). « Part 5, "Effective Representation" and "Very Special Circumstances" », [online], [<http://www.elections.bc.ca/docs/rpt/BCEBC-Prelim/Part%205-EffectiveRepresentation.pdf>] (7 juillet 2017).
- Burgess, Michael et Alain-G. Gagnon (2014). « Le fédéralisme et la démocratie », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *La politique québécoise et canadienne. Une approche pluraliste*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p. 323-346.
- Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada (2017). « Sommaire de l'entente sur la gouvernance crie », [online], [<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1500394750433/1500394844909>] (11 août 2017).
- Canada, Affaire autochtones et du Nord Canada (s.d.). « Le gouvernement du Canada et l'obligation de consulter », [online], [<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1331832510888/1331832636303>] (11 août 2017).
- Capotorti, Francesco (1977). *Étude sur les droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1., New-York, Nations Unies.
- Carbonneau, Jean-Rémi, Fabian Jacobs, Rémi Léger et Martin Normand (2016). « Regards croisés sur les Sorabes de Lusace et les minorités francophones du Canada », *Astheure*, [online], [<https://astheure.com/2016/12/06/regards-croises-sur-les-sorabes-de-lusace-et-les-minorites-francophones-du-canada-collectif/>] (11 août 2017).

- Cardinal, Linda et Pierre Foucher (2017). « Minority Languages, Education and the Constitution », dans Peter Oliver, Patrick Macklem et Nathalie Des Rosiers, *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, New York, Oxford University Press, p. 553-574.
- Cardinal, Linda et Sébastien Grammond (2017). *Une tradition et un droit : le Sénat et la représentation de la francophonie canadienne*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.
- Cardinal, Linda, Stéphane Lang et Anik Sauvé (2008). « Les minorités francophones hors Québec et la gouvernance des langues officielles : portrait et enjeux », *Francophonies d'Amérique*, n° 26, p. 209-233.
- Cardinal, Linda, Marie-Ève Levert, Danielle Manton et Sonia Ouellet (2013). *La Coalition des intervenantes et intervenants francophones en justice : une innovation communautaire pour accroître l'offre de services en français en Ontario*, Ottawa, Alliance de recherche Les savoirs de la gouvernance communautaire, [online], [http://socialsciences.uottawa.ca/cura/sites/socialsciences.uottawa.ca.cura/files/la_coalition_des_intervenantes_et_intervenants_francophones_en_justice_000.pdf] (11 août 2017).
- Cardinal, Linda, Marie-Ève Levert, Danielle Manton et Sonia Ouellet (2015). « De la judiciarisation à l'innovation : la Coalition des intervenantes et intervenants francophones de l'Ontario pour le secteur de la justice », dans Linda Cardinal et Éric Forgues (dir.), *Gouvernance communautaire et innovations au sein de la francophonie néobrunswickoise et ontarienne*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 147-172.
- Cardinal Linda et Martin Papillon (2011), « Le Québec et l'analyse comparée des petites nations », *Politique et Sociétés*, vol. 30, n° 1, 2011, p. 75-94.
- Cardinal et Sonntag et Selma Sonntag (2016), « Traditions étatiques et régimes linguistiques : Comment et pourquoi s'opèrent les choix de politiques linguistiques? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 22, n° 1, pp. 115-133.
- Cârstocea, Andreea, Mindaugas Kuklys et Tove H. Malloy (2016). *Participatory Mechanisms for National Minorities*, Flensburg, European Centre for Minority Issues, [En ligne], [http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/ECMI_Handbook_12-2015_01.pdf] (11 août 2017).
- Conseil de l'Europe (1995). *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, [En ligne], [<https://rm.coe.int/168007cdb8>] (4 septembre 2017).
- Courtney, John C. (2004). *Elections*, Vancouver, UBC Press, coll. Canadian Democratic Audit.
- Cortes, Andrés Felipe Jacobo, Marcela Escandón Vega et Richard André (2012). *Political Representation & Political Inclusion : Columbia Case Study*, New York, Americas Society et Council of the Americas, [En ligne], [<http://www.as-coa.org/sites/default/files/ColombiaFINAL.pdf>] (4 septembre 2017).
- Deschênes, Jules (1986). « Qu'est-ce qu'une minorité? », *Les Cahiers de droit*, vol. 27, n° 1, p. 255-291.
- Directeur général des élections du Québec (s.d.). « Historique de la carte électorale du Québec », [En ligne], [<http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/carte-electorale/historique-de-la-carte-electorale-du-quebec-depuis-1792.php>] (11 août 2017).

- Eisenberg, Avigail et Jeff Spinner-Halev (2005). *Minorities Within Minorities*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Eurac Research (2009). « Legal Country Study : Romania », *Best Practices of Minority Protection in Central Europe*, [online], [<http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/projects/Pages/projectdetails.aspx?pid=4688>] (11 août 2017).
- Foucher, Pierre (2012). « Autonomie des communautés francophones minoritaires du Canada », *Minorités linguistiques et société*, n° 1, p. 90-114.
- Foucher, Pierre (2008). « Droits et lois linguistiques : le droit au service du Canada français », dans Joseph-Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada : Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*, Montréal, Fides, p. 463-511.
- Fleras, Augie (1985). « From Social Control towards Political Self-Determination? Maori Seats and the Politics of Separate Maori Representation in New Zealand », *Revue canadienne de science politique*, vol. 18, n° 3, p. 551-576.
- Fleras, Augie (1991). « Aboriginal Electoral Districts in Canada. Lessons from New Zealand », dans Robert A. Milen (dir.), *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, volume 9 des études de la Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Toronto, Dundurn Press, p. 67-104.
- Ghai, Yash (2003). *Public Participation and Minorities*, Londres, Minority Rights Group International, [En ligne], [https://www.agora-parl.org/sites/default/files/public%20participation%20and%20minorities_0.pdf] (11 août 2017).
- Gouvernement du Canada (2011). *Consultation et accommodement des Autochtones. Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*, Ottawa, Ministre des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, [En ligne], [https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/intgui_1100100014665_fra.pdf] (11 août 2017).
- Canada, *Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982.
- Canada, *Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Victoria, c 3*.
- Harguindeguy, Jean-Baptiste et Alistair Cole (2009). « La politique linguistique de la France à l'épreuve des revendications ethnoterritoriales », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 5, p. 939-966.
- Henriksen, John B. (2008). « The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to self-determination », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21, n° 1, p. 27-40.
- Hudon, Marie-Ève (2009), *Les langues officielles dans la fonction publique*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, [online], [<https://lop.parl.ca/content/lop/researchpublications/prb0256-f.htm#B-Equitable>] (11 août 2017).
- IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance (s.d.). *Gender Quotas Database*, [online], [<http://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>] (11 août 2017).
- Keating, Michael, John Loughlin et Chris Deschouwer (2003). *Culture, Institutions and Economic Development: A Study of Eight European Regions*, Northampton, Edward Elgar Publishing.

- Krook, Mona Lena (2006). « Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide », *Politics & Gender*, vol. 2, n° 3, p. 303-327.
- Krook, Mona Lena (2007). « Candidate Gender Quotas : A Framework for Analysis », *European Journal of Political Research*, vol. 46, n° 3, p. 367-394.
- Légaré, André (2009). « Le Nunavut : entre le rêve et la réalité Bilan de dix années d'autonomie gouvernementale inuite et prospective socio-économique », *Revue d'études canadiennes*, vol. 43, n° 2, p. 23-56.
- Manitoba (2016). « La Province nomme les membres du Conseil consultatif des affaires francophones », [online], [<http://news.gov.mb.ca/news/index.fr.html?item=39513>] (11 août 2017).
- Medda-Windischer, Roberta (2007). « Protection of Minorities Under International Law and the Case of South Tyrol », dans Jens Woelk, Joseph Marko et Francesco Palermo (dir.), *Tolerance through Law : Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Boston, Brill, p. 17-32.
- Morissette, Jean-François (2017). « Une nouvelle circonscription à majorité francophone voit le jour », #ONFR, [online], [<http://www5.tfo.org/onfr/une-nouvelle-circonscription-a-majorite-francophone-voit-le-jour/>] (11 août 2017).
- Niemczak, Peter et Célia Jutras (2008). *La représentation politique des autochtones au Canada et à l'étranger*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, [online], [<https://lop.parl.ca/content/lop/researchpublications/bp359-f.pdf>] (11 août 2017).
- Normand, Martin (2015). *Gestion scolaire et habilitation des communautés minoritaires de langue officielle au Canada*, Ottawa, Programme d'appui aux droits linguistiques, [online], [<https://padl-rsp.uottawa.ca/sites/default/files/17EI2013%20Gestion%20scolaire%20et%20habilitation.pdf>] (11 août 2017).
- Nouvelle-Écosse (s.d.). « Culture Mi'kmaq », [online], [<http://www.novascotia.com/fr/explore/culture/mikmaq-culture>] (5 juillet 2017).
- Nouvelle-Écosse, Affaires acadiennes et Francophonie (s.d.). « Frise chronologique de l'histoire acadienne », [online], [<https://acadien.novascotia.ca/fr/frise-chronologique-de-l-histoire-acadienne>] (5 juillet 2017).
- Nouvelle-Écosse, Archives de la Nouvelle-Écosse (s.d.). « Les Afro-Néo-Écossais », [online], [<https://archives.novascotia.ca/fr/guide-de-généalogie/les-afro-néo-écossais>] (5 juillet 2017).
- Ontario, Secrétariat des nominations (s.d.). « Comité consultatif provincial sur les affaires francophones », [online], [<https://www.pas.gov.on.ca/scripts/fr/boardDetails.asp?boardID=141042>] (11 août 2017).
- Organisation des Nations Unies (1992). *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, [online], [<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>] (4 septembre 2017).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *Fostering Diversity in the Public Service*, Paris, Public Governance and Territorial Development Directorate, [online], [<https://www.oecd.org/gov/pem/paper-fostering-diversity-public-service.pdf>] (11 août 2017).

- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (1999). *Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique*, [online], [<http://www.osce.org/fr/hcnm/32245>] (11 août 2017).
- O'Sullivan, Dominic (2008). « Needs, Rights and 'One Law for All' : Contemporary Debates in New Zealand Maori Politics », *Revue canadienne de science politique*, vol. 41, n° 4, p. 973-986.
- Poirier, Johanne (2008). « Au-delà des droits linguistiques et du fédéralisme classique : favoriser l'autonomie institutionnelle des francophones minoritaires du Canada », dans Joseph-Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada : Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*, Montréal, Fides, p. 513-562.
- Réseau de santé Vitalité (s.d.). « Qui sommes-nous? », [online], [<http://www.vitalitenb.ca/fr/le-reseau/qui-sommes-nous>] (11 août 2017).
- Reynolds, Andrew (2006). *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Londres, Minority Rights Group International, [online], [https://tavaana.org/sites/default/files/electoral_systems_and_the_protection_of_minorities_-_pdf_-_english.pdf] (11 août 2017).
- Sägesser, Caroline et David Germani (2008). « La communauté germanophone : histoire, institutions, économie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1986, p. 7-50.
- Stats NZ (2017). « Maori Population Estimates: Mean year ended 31 December 2016 – tables », [En ligne], [http://www.stats.govt.nz/browse_for_stats/population/estimates_and_projections/MaoriPopulationEstimates_HOTPMYe31Dec16.aspx] (11 août 2017).
- Turgeon, Luc et Alain-G. Gagnon (2015). « Bureaucratic Language Regimes in Multilingual States : Comparing Belgium and Canada », dans Linda Cardinal et Selma K. Sonntag (dir.), *State Traditions and Language Regimes*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 119-136.

Case Law Cited

- Arsenault-Cameron c. Prince-Edward Island*, 2000 CSC 1, [online],
[<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1762/index.do>] (4 septembre 2017).
- Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 CSC 40, [online],
[<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/16743/index.do>] (11 août 2017).
- Lalonde c. Commission de restructuration des services de santé*, 2001 CanLII 21164 (ON CA), [online],
[<https://www.canlii.org/fr/on/onca/doc/2001/2001canlii21164/2001canlii21164.html>] (4 septembre 2017).
- Mahé c. Alberta*, [1990] 1 RCS 342, [online], [<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/580/index.do?r=AAAAAQFTWFow6kB>] (4 septembre 2017).
- Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73, [online],
[<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2189/index.do>] (11 août 2017).
- Raïche c. Canada (Procureur Général)*, [2005] 1 RCF 93, 2004 CF 679, [online],
[<https://www.canlii.org/fr/ca/cfpi/doc/2004/2004cf679/2004cf679.html>] (4 septembre 2017).
- Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, 2017 NSCA 10, [online],
[http://www.courts.ns.ca/Decisions_Of_Courts/documents/2017nsca10.pdf] (4 septembre 2017).
- Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 RCS 217, [online],
[<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do>] (4 septembre 2017).
- Renvoi sur les circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan), [1991] 2 R.C.S. 158, [online],
[<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/766/index.do?r=AAAAQAvcmVudm-9pIHN1ciBsZXMGY2lyY29uc2NyaXB0aW9ucyBlbiBzYXNrYXRjaGV3YW4B>] (4 septembre 2017).

Annexe 3B – Rapports de recherche commandés

Pour la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais

W. Andy Knight

Introduction

Le présent mémoire part d'une analyse comparative de divers modèles de représentation politique au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada, pays comptant une population minoritaire de personnes d'ascendance africaine. Le but est de comprendre l'urgente nécessité de réformer le système électoral de ces pays et de clarifier ce qu'il faut faire pour améliorer la représentation effective des Afro-Néo-Écossais.

Scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT) : le système où tout va au gagnant

Le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni partagent un modèle de système électoral similaire de circonscriptions uninominales à scrutin majoritaire, le scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT), où tout va au gagnant. Le système américain diffère toutefois sensiblement de ceux des deux autres pays. Au Canada et au Royaume-Uni, le SMUT sert à élire des politiciens au Parlement. Le scrutin a lieu dans des circonscriptions à représentant unique. On soumet à l'électeur le nom des candidats désignés par les partis politiques, et il en choisit un seul sur son bulletin de vote. Le gagnant est la personne ayant obtenu le plus de voix (majorité relative) dans la circonscription. C'est le système électoral standard aux échelons fédéral et provincial canadiens. Au fédéral, le candidat qui récolte le plus de votes dans une circonscription siègera comme député à la Chambre des communes.

Le SMUT au Royaume-Uni

La démocratie britannique est en crise : aux dernières élections, le gouvernement conservateur a été élu par moins du quart des électeurs inscrits.

L'un des grands problèmes du SMUT dans ce pays est qu'il exclut manifestement les minorités d'une juste représentation dans les organes parlementaires. En effet, sous le SMUT, « les partis présentent dans une circonscription donnée le candidat le plus acceptable aux électeurs de façon à ne pas perdre l'appui de la majorité de ceux-ci ». Par exemple, il est très rare au Royaume-Uni qu'un grand parti désigne un candidat noir dans une circonscription à majorité blanche; de même, les faits tendent fortement à démontrer qu'« un peu partout dans le monde, il y a [beaucoup] moins de chance que les minorités ethniques et raciales soient représentées dans les assemblées législatives élues sous le SMU[T] ». En conséquence, si le comportement électoral s'aligne sur les divisions ethniques, on peut s'attendre à ce que la non-représentation des minorités ethniques vienne déstabiliser l'ensemble du système politique¹.

¹ Ibid.

Le Parlement britannique ne reflète pas la diversité ethnique du Royaume-Uni : si la Chambre des communes était représentative de la population, il y aurait 117 députés noirs et provenant des minorités ethniques (NPME). Or, il n'y en a que 27. La population minoritaire est donc sous-représentée. Aucun des partis politiques n'est parvenu à attirer un nombre de candidats NPME correspondant proportionnellement à la taille de la population NPME dans les diverses circonscriptions. Ainsi, un cinquième des électeurs des circonscriptions remportées par le Parti travailliste aux dernières élections était de race noire ou d'une minorité ethnique, alors que 93,8 % des députés du parti sont blancs. Le Parti libéral démocrate n'a pas un seul député NPME, mais son caucus représente des circonscriptions comptant 11,4 % de personnes NPME. Du côté des conservateurs, ce sont seulement 3,6 % des députés qui sont noirs et provenant des minorités ethniques.

Le débat sur la représentation parlementaire de la diversité de la population générale s'intensifie au Royaume-Uni. Cela dit, certains ont recommandé d'instaurer une liste restreinte de candidats NPME afin que les partis choisissent des candidats représentatifs de la population de la circonscription. Plus précisément, ils ont affirmé que les partis politiques devraient refléter les caractéristiques raciales de l'électorat. Le nombre de députés noirs et provenant des minorités ethniques ne progresse pourtant pas si l'on considère la croissance de la population NPME.

Voici à quoi ressemblerait le Parlement britannique actuel si les communautés NPME y étaient proportionnellement représentées : 26 députés NPME conservateurs, 49 travaillistes et au moins 6 libéraux démocrates. En réalité, le Parti conservateur en compte 11, le Parti travailliste, 16, et le Parti libéral démocrate, 0 – pour un grand total de 27 députés NPME. Nous sommes donc bien loin des 117 requis pour

assurer la représentation effective de l'ensemble de la population britannique à la Chambre des communes. De toute évidence, tant les conservateurs que les libéraux démocrates ont du mal à séduire les groupes NPME, et même s'ils s'en tirent un peu mieux à cet égard, les travaillistes ne parviennent pas non plus à assurer la représentation des minorités visibles au Royaume-Uni².

Devant cet état de fait, sir John Major a dit regretter que le Parti conservateur, au fil des ans, n'ait pas su mobiliser les communautés NPME. Cet ancien premier ministre du Royaume-Uni a également contesté le bilan du pays en matière de lutte contre les inégalités électorales. Dans un discours prononcé devant le Tory Reform Group le 28 avril 2015, il a déclaré que les conservateurs [Traduction] « devaient faire face à leur incapacité historique à rallier l'électorat noir et minoritaire ». En raison de cet échec, les conservateurs n'ont pas réussi à s'implanter dans nombre de régions urbaines à forte population NPME³.

Les préoccupations entourant la sous-représentation des minorités en Grande-Bretagne sont telles que des députés envisagent sérieusement de renoncer au système majoritaire uninominal à un tour. Qui plus est, plus de 100 000 citoyens britanniques ont signé une pétition réclamant une réforme du mode de scrutin, ce qui a obligé les parlementaires à débattre de la question en Chambre⁴. L'initiateur de la pétition, Tim Ivorson, a interpellé le gouvernement en le sommant, s'il entend véritablement assurer une représentation juste et équitable des électeurs, de [Traduction] « passer de la parole aux actes en revoyant d'urgence [le] système électoral injuste et non représentatif [du pays]⁵ ». Par ailleurs, la cofondatrice du mouvement Make Votes Matter, Katie Ghose, a fait remarquer que [Traduction] « tous les pays développés qui utilisent le scrutin majoritaire uninominal à un tour font face à de vastes mouvements citoyens visant à l'abolir⁶ ».

² Rajeev Syal et Ami Sedghi, « Parliament failing to represent UK's ethnic diversity », *The Guardian*, 31 juillet 2014.

³ Soulignons que 68 % des électeurs non blancs de Londres préférèrent le Parti travailliste, alors que seulement 21 % penchent en faveur du Parti conservateur. Nicholas Watt, « John Major laments Conservatives' failure with minority ethnic voters », *The Guardian*, 6 mai 2015.

⁴ Jon Stone, « MPs set to debate changing Britain's Voting System to Proportional Representation », *Independent*, 15 mars 2017.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

Le SMUT au Canada

Le Canada n'y échappe pas : ici aussi, des voix s'élèvent contre le SMUT, dont les résultats vont souvent contre la volonté des électeurs. Par exemple, aux dernières élections fédérales, les libéraux ont remporté 54,4 % des sièges avec 39,5 % des votes. Même constat dans le Canada Atlantique : des 1 309 257 suffrages exprimés, 58,7 % sont allés au Parti libéral, 21,8 %, au Parti conservateur, 17,9 %, au Nouveau Parti démocratique et 3,5 %, au Parti vert, mais les libéraux ont pourtant raflé les 32 sièges.

De même, les dernières élections provinciales en Nouvelle-Écosse ont vu le Parti libéral recueillir 45 % des voix, mais gagner 65 % des sièges. Pendant ce temps, le Nouveau Parti démocratique récoltait 27 % du vote populaire, et le Parti progressiste conservateur, 26 %, mais ce dernier a obtenu quatre sièges de plus que le NPD. Le président de Représentation équitable au Canada, Doug Bailie, fait valoir que le SMUT – où tout va au gagnant – est un système archaïque qui conduit souvent à la mise en place de « faux gouvernements majoritaires ». Il ajoute que les trois principaux partis de la Nouvelle-Écosse en ont bénéficié à un moment ou à un autre⁷.

Le SMUT aux États-Unis

Bien que le SMUT soit le principal système électoral des États-Unis, la méthode de représentation varie quelque peu selon l'enjeu. Par exemple, tous les grands électeurs du Collège électoral, qui éliront officiellement le président, sont choisis au terme d'un SMUT étatique, sauf pour le Maine et le Nebraska. Le SMUT est également le système en vigueur dans ces États. La différence : les électeurs ne désignent que deux grands électeurs à l'échelle de l'État – ils sélectionnent les autres à l'échelle de la circonscription (un par circonscription). Le SMUT est aussi le principal mode de désignation des membres

de la Chambre et du Sénat. Or, beaucoup d'observateurs participants et d'universitaires américains considèrent que ce système où tout va au gagnant est au cœur de la perte de pouvoir systémique des minorités et des pauvres. Certains le perçoivent comme étant, par nature, injuste et antidémocratique, simplement parce que, dans ce système, les candidats qui représentent les minorités politiques ont énormément de difficulté à remporter une majorité ou une importante majorité relative.

Les minorités raciales ont obtenu le droit de vote en grande partie grâce au mouvement des droits civiques des années 1960 et à la promulgation de la *Voting Rights Act* (loi sur le droit de vote) en 1965. Le SMUT a toutefois souvent pour effet de priver les minorités et les pauvres d'un droit tout aussi fondamental : le droit à une représentation effective. Ce problème est aggravé, dans certains États, par le remaniement racial arbitraire des circonscriptions, qui consiste à [Traduction] « répartir les minorités dans les circonscriptions électorales afin que leurs candidats préférés n'obtiennent pas suffisamment de votes pour être élus⁸ ». On ne s'étonnera pas que ces manœuvres visent à désavantager le Parti démocrate, généralement considéré comme le parti de prédilection des Afro-Américains.

La représentation proportionnelle : vote cumulatif, vote limité et vote préférentiel

Le terme « représentation proportionnelle » (RP) est utilisé pour désigner différents systèmes électoraux où le nombre de sièges attribués à un parti équivaut à peu près au nombre de suffrages qu'il a recueillis⁹. Ce mode de scrutin vise à remédier à certaines des injustices électorales flagrantes qui accablent les groupes minoritaires. Si la RP englobe différents systèmes, tous ont néanmoins un point en commun : ils accroissent la représentativité du gouvernement.

⁷ Représentation équitable au Canada, « Le système électoral est injuste pour les électeurs de la Nouvelle-Écosse », [en ligne], 20 octobre 2015. [http://campagne2015.fairvote.ca/minority-of-nova-scotia-voters-elect-a-majority-government-in-nova-scotia-le-systeme-electoral-est-injuste-pour-les-electeurs-de-la-nouvelle-ecosse/]
⁸ Kim Soffen, « How racial gerrymandering deprives black people of political power », *The Washington Post*, [en ligne], 9 juin 2016. [https://www.washingtonpost.com/news/work/wp/2016/06/09/how-a-widespread-practice-to-politically-empower-african-americans-might-actually-harm-them/?utm_term=.153b0056ae1b]
⁹ Hannah Crouch, « Voting Shake up. What is Proportional Representation, why don't we use the voting system in the UK, and where is it used? », *The Sun*, 8 juin 2017.

Les arguments militant en faveur de la RP aux États-Unis

Les États américains utilisent le SMUT pour élire tous les membres de la Chambre des représentants. Font figure d'exception la Géorgie, qui a recours au scrutin de ballottage durant les primaires (scrutin uninominal majoritaire à deux tours), la Californie et la Louisiane¹⁰ (qui tiennent des primaires non partisans), Washington, et le Maine (qui a adopté le vote préférentiel¹¹). Le SMUT est aussi en vigueur pour tous les sièges au Sénat sauf dans ces mêmes États.

Il est aussi important de signaler que des variantes de la représentation proportionnelle sont utilisées au Texas, en Alabama, au Massachusetts et au Minnesota. Ainsi, 50 collectivités publiques du Texas ont adopté le vote cumulatif, une variante de la circonscription à représentation unique. Utilisé par plusieurs conseils et commissions, ce système permet aux électeurs de voter autant de fois qu'il y a de sièges à pourvoir. Par ailleurs, au Massachusetts, la Municipalité de Cambridge se sert du vote préférentiel pour les élections municipales et scolaires. Andrew Douglas mentionne que ce mode de scrutin a assuré une présence constante des Afro-Américains tant au conseil municipal qu'au comité scolaire. Dans ce système, si aucun candidat ne récolte plus de la moitié des suffrages au premier tour, le candidat ayant obtenu le moins de votes est éliminé. On procède ainsi jusqu'à ce qu'il ne reste que deux candidats. Également employée dans certaines élections municipales de Minneapolis, au Minnesota, cette méthode [Traduction] « améliore la représentation en permettant aux électeurs de voter pour les candidats de leur choix proportionnellement à leur part de l'électorat¹² ».

Outre l'élimination d'obstacles à la participation politique des groupes minoritaires, le vote préférentiel a aussi l'avantage d'empêcher que des « brebis galeuses » viennent [Traduction] « influencer le résultat des élections » : après chaque dépouillement, les

« voix excédentaires recueillies par les candidats dépassant le seuil d'éligibilité » et « celles récoltées par les candidats ayant obtenu le moins grand nombre d'appuis » sont transférées aux prochains choix sur la liste de leurs électeurs¹³.

On sera peut-être surpris d'apprendre que ces formes de représentation proportionnelle (deux tours, vote préférentiel, vote cumulatif) ont cours dans plus de 200 localités américaines. Leurs avantages sont les suivants : 1) tous les électeurs admissibles peuvent véritablement se faire entendre sur la personne qui les représentera; 2) un nombre maximal d'électeurs sera représenté dans les organes décisionnels; 3) tant les groupes majoritaires que les groupes minoritaires ont droit à une juste représentation dans l'arène politique; 4) l'assemblée législative reflétera fidèlement la grande diversité d'opinions et d'intérêts politiques de l'électorat. L'ancienne députée au Congrès américain Cynthia McKinney a commencé à présenter des projets de loi relatifs au choix des électeurs (*Voters' Choice Act*) en 1995; s'ils avaient été adoptés, ils auraient autorisé les États à recourir à la proportionnelle dans leurs élections à la Chambre des représentants¹⁴. Un projet de loi aux visées similaires – le *States' Choice of Voting Systems Act*, ou « Loi sur le choix du système électoral par les États » – a aussi été déposé en 1999 par l'ancien député de la Caroline du Nord Melvin Watts¹⁵.

Il y a manifestement, surtout chez les législateurs afro-américains, une forte volonté d'introduire aux États-Unis un système de représentation proportionnelle ou semi-proportionnelle afin d'améliorer la représentation des groupes minoritaires au Congrès et au Sénat. Depuis 2000, le Southern Center for Studies in Public Policy mène d'ambitieux programmes de sensibilisation à la RP auprès des élus noirs et des collèges et universités accueillant traditionnellement une population majoritairement noire. Ce centre soutient que la RP est [Traduction] « la solution la plus efficace à la sous-représentation des minorités¹⁶ ».

¹⁰ La Louisiane utilise une variante de la primaire non partisane : la primaire a lieu le même jour que l'élection générale, et l'on procède à un scrutin de ballottage si aucun candidat n'a obtenu une majorité. La Californie et l'État de Washington tiennent pour leur part une primaire avant l'élection générale, et les deux candidats arrivés en tête s'affrontent à l'élection générale, majorité ou non.

¹¹ Aussi connu sous le nom de « vote alternatif », le vote préférentiel permet aux électeurs de classer les candidats par ordre de préférence. S'il n'y a pas de vainqueur après le premier tour, les scrutateurs peuvent ainsi immédiatement recompter les bulletins de vote jusqu'à ce qu'ils puissent déclarer un gagnant (avec une majorité des suffrages). Bien que ce mode de scrutin puisse porter à confusion, ses défenseurs soutiennent qu'il garantit que la personne élue aura obtenu l'appui d'une majorité d'électeurs.

¹² Andrew Douglas, « Cambridge Massachusetts Elections a Model for America », *Fair Vote*, [en ligne], 1er novembre 2013. [http://www.fairvote.org/cambridge-massachusetts-elections-a-model-for-america]

¹³ *Ibid.*

¹⁴ GovTrack, « H.R. 2545 — 104th Congress: Voters' Choice Act. », [www.GovTrack.us](http://www.govtrack.us), [en ligne], 1995. [https://www.govtrack.us/congress/bills/104/hr2545] (7 août 2017) FairVote, [en ligne]. [http://archive.fairvote.org/?page=1055]

¹⁵ Institute for Local Self-Reliance, « States' Choice of Voting Systems Act – Federal – HR1173 », [en ligne], 17 mars 1999. [https://ilsr.org/rule/voting-systems/2173-2/]

¹⁶ Robert Richie, Amy Douglas et Frederick McBride, « How Proportional Representation Can Empower Minorities and the Poor », [en ligne]. [http://www.fairvote.org/how_proportional_representation_can_empower_minorities_and_the_poor]

L'objectif sous-tendant les systèmes proportionnels est simple : servir de levier [Traduction] « afin d'offrir aux citoyens des occasions justes et réalistes d'élire les personnes de leur choix ». Si la RP n'est certes pas une panacée, des observateurs américains estiment néanmoins qu'elle représente « un pas nécessaire vers la création d'un système politique plus inclusif et mieux adapté aux besoins », et nombre d'autres, que ce mécanisme électoral alternatif permet d'espérer enfin obtenir « une représentation plus que nécessaire pour les Américains défavorisés et minoritaires, auxquels on a systématiquement refusé tout accès au pouvoir en raison des règles électorales arbitraires de ce système où tout va au gagnant¹⁷ ».

Les arguments militant en faveur de la RP au Royaume-Uni

Les résultats des élections britanniques de 2015 ont donné les conservateurs vainqueurs avec une majorité claire. Le SMUT s'est toutefois retrouvé sous un feu de questions et de critiques en raison de l'écart considérable entre le pourcentage de votes obtenus et le nombre de sièges remportés. Alors que le pourcentage des conservateurs de David Cameron augmentait de 0,8 % et qu'ils récoltaient 23 nouveaux sièges, celui des travaillistes grimpaient de 1,5 %, mais ceux-ci perdaient 26 sièges. De même, tandis que le Parti national écossais raflait 56 sièges avec un peu moins de 1,5 million de votes, le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP) n'en gagnait qu'un avec 3,8 millions. D'ailleurs, les libéraux démocrates ont obtenu 8 sièges avec 1,4 million de votes de moins que l'UKIP.

Il y a quelque chose qui ne tourne pas rond dans un système électoral aux résultats si aberrants. Les opposants au SMUT ont su démontrer que le Royaume-Uni s'accrochait à un [Traduction] « mode de scrutin du XIX^e siècle » qui ne tient plus la route : il ne permet pas d'assurer une représentation politique effective¹⁸. Les deux grands partis traditionnels (travaillistes et conservateurs) ont

sans contredit déjà tiré avantage de ce système disproportionnel. En fait, le SMUT est extrêmement discriminatoire envers les petits partis et, comme on l'a vu plus haut, entraîne une sous-représentation des personnes noires et provenant des minorités ethniques (NPME).

Revenons aux élections de 2015. Le fin mot de l'histoire, c'est que le Parti conservateur est parvenu à former un gouvernement majoritaire même si 63 % des électeurs n'ont pas voté pour lui. Autrement dit, sa [Traduction] « majorité est un reliquat du système électoral et ne correspond pas réellement au choix de la population¹⁹ ».

Pas étonnant donc que les libéraux démocrates, les verts et les indépendantistes de l'UKIP réclament tous une réforme du système électoral. Le Parti travailliste reste quant à lui divisé sur la question, mais quelques-uns de ses membres influents ont pris position pour la représentation proportionnelle. C'est notamment le cas de Cat Smith, une proche alliée du chef Jeremy Corbyn, qui a décrit la RP comme un système utilisé par [Traduction] « les social-démocraties dont [...] le Parti travailliste souhaite s'inspirer ». Au fil du temps, la députée en est venue à la conclusion que la représentation proportionnelle est « une condition fondamentale de toute démocratie digne de ce nom ». Et elle est loin de faire cavalier seul : selon un récent sondage, plus de 75 % de l'électorat travailliste est en faveur de la représentation proportionnelle²⁰. Or, Jeremy Corbyn, malgré ses appels à réformer le système, n'a toujours pas ouvertement épousé la cause.

Si le Royaume-Uni adoptait la représentation proportionnelle, il donnerait ainsi vraisemblablement [Traduction] « l'occasion aux minorités de se faire entendre et de s'asseoir autour de la table ». Les minorités d'ascendance africaine du pays verraient ce changement d'un bon œil²¹; difficile toutefois de savoir quelle forme de représentation proportionnelle serait la plus efficace pour leur procurer une représentation politique effective.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Martin Smith, « The case for proportional representation in the UK just became clearer », *The Conversation*, [en ligne], 8 mai 2015. [<https://theconversation.com/the-case-for-proportional-representation-in-the-uk-just-became-clearer-41544>]

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Jon Stone, « Labour eyes proportional representation as Party's elections minister backs voting shake-up », *Independent*, 4 mai 2017.

²¹ Sophie Cartwright, « Proportional representation can offer democracy to all, not just to the majority », *openDemocracy UK*, [en ligne], 17 août 2016. [<https://www.opendemocracy.net/uk/sophie-cartwright/proportional-representation-can-offer-democracy-to-all-not-just-to-majority>]

Les arguments militant en faveur de la RP au Canada

Lors des dernières élections fédérales, Justin Trudeau a promis une réforme électorale : [Traduction] « Nous pouvons nous doter d'un système qui reflète mieux les inquiétudes et les points de vue des Canadiens d'est en ouest et du nord au sud, et qui renforce notre gouvernance²². » Mais le premier ministre a eu tôt fait de se raviser après que le Parti libéral eut remporté une majorité grâce au SMUT. Il a exprimé trois réserves.

Réserve numéro 1 : les membres de son parti, ainsi que les universitaires et les politiciens ayant présenté leurs arguments sur une réforme électorale au comité spécial multipartite formé pour tenir des audiences partout au pays ne s'entendaient pas sur la question. Des cartes postales annonçant un sondage en ligne sur cet enjeu ont été envoyées à 14 millions de ménages; le PM a par la suite indiqué que, de toute évidence, les Canadiens ne s'accordent tout simplement pas sur le type de système qu'ils souhaitent avoir. Réserve numéro 2 : le PM est venu à la conclusion que le passage à un système de représentation proportionnelle faciliterait l'entrée aux Communes de membres de partis régionaux et de membres de groupuscules ou partis « extrémistes » (p. ex. suprématistes blancs, nationalistes blancs). Réserve numéro 3 : Justin Trudeau a écarté la possibilité de tenir un référendum sur la question, jugeant que l'exercice « diviserait » inutilement la population²³. « Avec le temps, il en est arrivé à penser que la représentation proportionnelle n'était pas du tout ce qu'il fallait pour un pays [comme le Canada,] caractérisé par sa grande superficie et sa diversité régionale et culturelle²⁴. »

Quoi qu'en pense le premier ministre canadien, il est évident qu'il y a un « déficit représentationnel » dans le système politique et électoral canadien. Certains obstacles structurels doivent être levés si le Canada est pour assurer la représentation effective de tous ses électeurs, y compris les minorités d'ascendance africaine.

Comme l'a écrit Gwendolyn Moncrieff-Gould :

Le déficit représentationnel des minorités raciales doit donc venir de nos structures électorales, y compris de la répartition des sièges dans les provinces et les territoires, du découpage des circonscriptions fédérales, des méthodes de sélection des candidats des partis et du système de scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT)²⁵.

Andrew Coyne, chroniqueur au National Post, est convaincant lorsqu'il explique que l'adoption d'un système électoral de représentation proportionnelle ne plongerait pas le Canada dans [Traduction] « le chaos, l'instabilité et un gouffre financier ». La RP aurait notamment pour avantage d'obliger les grands partis à négocier avec les partis marginaux, puisqu'ils ne détiendraient fort probablement pas une majorité à eux seuls. Cela dit, d'autres observateurs, dont Lorne Gunter, un chroniqueur conservateur de l'Alberta, ont fait valoir que la représentation proportionnelle [Traduction] « défait le lien régional unissant les électeurs à leur député²⁶ ». Cette affirmation ne s'appuie toutefois sur aucun fondement empirique. Il suffit de regarder les pays suivants, qui ont tous adopté la représentation proportionnelle : Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Allemagne, Islande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède et Suisse.

Le système électoral est au cœur de la démocratie représentative. Or, il semblerait que notre démocratie du XXI^e siècle soit affaiblie par un système plutôt dysfonctionnel du XII^e siècle auquel de grandes démocraties ont renoncé il y a déjà longtemps. Le Canada, à l'instar des États-Unis et du Royaume-Uni, s'accroche à un mode de scrutin archaïque : le SMUT. Pourtant, 81 pays comptent dans leur mode de scrutin au moins un élément de représentation proportionnelle. Il y a assurément quelque chose qui cloche dans un système où, depuis 1996, quatre élections provinciales se sont soldées par un gouvernement majoritaire d'un parti pourtant arrivé deuxième dans le vote populaire.

²² Aaron Wherry, « Trudeau's promise of electoral reform: From 'we can do better' to accusations of betrayal », CBC News, [en ligne], 5 février 2017. [http://www.cbc.ca/news/politics/wherry-trudeau-electoral-reform-promise-betrayal-1.3962386]

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Gwendolyn Moncrieff-Gould, « Les minorités raciales et le déficit représentationnel : les obstacles inhérents au système électoral fédéral du Canada », Groupe canadien d'étude des parlements, [en ligne], juin 2015. [http://cspg-gcep.ca/pdf/StudentEssay2015_MoncrieffGould-f.pdf]

²⁶ Andrew Coyne, « No, Proportional representation would not turn Canada into a dystopia hell hole », National Post, [en ligne], 18 août 2016. [http://nationalpost.com/opinion/andrew-coyne-no-proportional-representation-would-not-turn-canada-into-a-dystopian-hell-hole/wcm/8fc0d3b7-1c0c-4337-abd6-c410ce2996ff]

L'appel à réformer le système électoral canadien n'a pas fini de résonner. Une pétition virtuelle, semblable à celle du Royaume-Uni mentionnée plus tôt, réclamant au gouvernement d'envisager une réforme électorale, a recueilli 130 000 signatures après que le premier ministre Justin Trudeau eut renié sa promesse de songer à réformer le système électoral canadien à temps pour la prochaine élection générale fédérale de 2019²⁷.

Vers une représentation effective des personnes d'ascendance africaine en Nouvelle-Écosse

Comme partout ailleurs au Canada, le système électoral utilisé en Nouvelle-Écosse est le SMUT, où tout va au gagnant. Et, comme partout ailleurs au Canada, on craint que ce mécanisme « ne tien[ne] pas compte des valeurs démocratiques canadiennes du XXI^e siècle²⁸ ». En raison de ces craintes, la Commission du droit du Canada a effectué des recherches approfondies et mis en place un processus de consultation en plusieurs volets, afin de recueillir les points de vue d'un vaste segment de la population canadienne sur la réforme du système électoral. Elle a conclu que le Canada devrait envisager la mise en place d'un système électoral qui intègre une certaine forme de représentation proportionnelle²⁹.

Dans les systèmes de RP, les parlements et les assemblées législatives reflètent mieux la composition de l'électorat³⁰. Cependant, comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, il existe plusieurs types de représentation proportionnelle, et rien ne garantit que le passage d'un mode de circonscriptions à représentant unique, où tout va au gagnant, à l'un ou l'autre des modes de représentation proportionnelle améliorera l'effectivité de la représentation des personnes d'ascendance africaine en Nouvelle-Écosse.

Si le Canada est un pays démocratique, sa démocratie demeure néanmoins imparfaite tant sur le plan procédural que sur le plan effectif. La démocratie procédurale n'a pas toujours assuré la représentation politique effective des Afro-Néo-Écossais. Voter n'est pas la seule forme de participation politique – ce n'est peut-être même pas la méthode participative la plus efficace. Il existe en fait plusieurs moyens d'améliorer la représentation des groupes ethniques minoritaires sur la scène politique. Un parti peut encourager la présentation de candidats issus de ces groupes, surtout si une liste de candidats équilibrée augmente ses chances de succès. L'instauration de la représentation proportionnelle (RP) pourrait, dans certains cas, faciliter la représentation de personnes de ces groupes sous-représentés, y compris de communautés ethniques minoritaires. En outre, si les conditions sont réunies, un gouvernement pourrait réserver un certain nombre de sièges à des représentants de ces minorités, qui ont toujours été sous-représentées en politique.

Par ailleurs, qui dit participation politique dit aussi liberté de s'exprimer; de se réunir; de s'associer; de prendre part aux affaires publiques; de s'engager bénévolement pour des causes et des campagnes politiques; de faire des dons d'argent à un parti ou à un candidat; d'exercer des pressions auprès du gouvernement au pouvoir; de se plaindre dans une lettre d'opinion ou dans un éditorial publié dans un journal, une revue, un blogue ou un média social; de se porter candidat à une élection; d'être élu; et d'occuper n'importe quelle fonction politique.

Pour que la communauté afro-néo-écossaise puisse bénéficier d'une représentation politique effective, il faudra qu'elle trouve un moyen de s'affirmer sur la scène politique provinciale. Les membres de la communauté noire de la Nouvelle-Écosse doivent élire plus de députés noirs; pour être efficaces, ils doivent siéger au cabinet. Ils doivent

²⁷ Ryan Maloney, « More Than 130,000 Canadians Sign Petition Demanding Liberals Keep Electoral Reform Promise », *HuffPost*, [en ligne], 3 mars 2017. [http://www.huffingtonpost.ca/2017/03/03/liberals-electoral-reform-petition-616-ndp_n_15136336.html]

²⁸ Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, 2004.

²⁹ *Ibid.*, p. 189.

³⁰ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Connecticut, États-Unis, Yale University Press, 1999.

se pencher plus sérieusement sur la question de la participation électorale. Mais impossible de concrétiser ces aspirations sans l'appui proactif du gouvernement à l'égard de la communauté, compte tenu de la multitude d'obstacles structurels se dressant sur la route des groupes de minorités visibles qui tentent d'accroître leur présence politique. Parmi ces obstacles, mentionnons le manque de ressources financières; le faible niveau d'éducation; les difficultés d'accès à l'information; les obligations familiales; la domination politique des hommes blancs; le manque de possibilités d'acquérir de l'expérience en politique; l'absence des réseaux nécessaires pour accéder à la sphère politique ou être élu; l'incompréhension du fonctionnement des partis politiques, des appuis aux partis et des relations avec les médias.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse devrait affecter des ressources à la création d'ateliers qui aideraient les jeunes et les leaders de la communauté afro-néo-écossaise, aux quatre coins de la province, à renforcer rapidement leurs capacités dans ces domaines afin qu'ils deviennent des représentants effectifs dans l'arène politique. Il pourrait aussi contribuer à instaurer un climat où ces gens tisseraient des réseaux hors de leurs cercles habituels et consolideraient les relations qui leur permettraient de mener une longue et brillante carrière politique.

En revanche, si l'on considère le gouvernement provincial comme un arbitre neutre, on pourrait encourager les Afro-Néo-Écossais à se joindre à des organisations de la société civile, à des réseaux, à des syndicats, à des ONG et à des médias. Il n'est par exemple pas toujours facile de faire du lobbyisme pour les membres de la diaspora afro-caribéenne. Dans la plupart des cas, ces personnes n'ont pas suffisamment de poids politique pour que les chefs de parti leur attribuent un rôle influent au sein de leur formation. Les leaders de la communauté afro-caribéenne devraient donc prendre l'initiative de développer eux-mêmes les aptitudes et les capacités requises pour pratiquer un lobbyisme efficace auprès de leurs députés et de leur gouvernement.

Conclusion

Il ne fait nul doute que le scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT), le système électoral où tout va au gagnant hérité de l'Empire britannique il y a environ 200 ans, est archaïque. Il faut réformer le système électoral du Canada et de la Nouvelle-Écosse. Rien, toutefois, ne garantit que l'adoption d'un SMUT modifié ou d'une variante de la représentation proportionnelle améliorerait l'effectivité de la représentation politique des Néo-Écossais d'ascendance africaine. Cela dit, il y a d'autres moyens d'influencer le politique que de se rendre aux urnes ou de siéger à l'assemblée législative : l'influence peut aussi provenir de mouvements citoyens issus des communautés d'ascendance africaine, selon le principe de subsidiarité. N'empêche qu'à la suite des années de discrimination et de marginalisation qu'ont dû subir ces communautés, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a sans doute une responsabilité éthique et morale de leur fournir les ressources nécessaires afin qu'elles puissent développer les capacités requises pour se représenter plus efficacement.

Annexe 4 – Document d’information

Mandat de la Commission

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a mis sur pied la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais (la Commission) pour recommander les meilleurs moyens de parvenir à une représentation effective des Acadiens¹ et des Afro-Néo-Écossais. La Commission ne porte pas sur la délimitation des circonscriptions électorales. Elle examinera les possibilités d’améliorer la représentation effective de ces groupes, y compris, sans toutefois s’y limiter, les possibilités relatives à la carte électorale provinciale.

La Commission tiendra une série de consultations publiques dans les régions de la province comptant des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais (l’horaire se trouve ici). Les consultations auprès de la communauté acadienne auront lieu en français (la traduction vers l’anglais sera fournie aux personnes en ayant besoin).

Nous voulons connaître vos opinions et suggestions. Bien que la Commission mette l’accent sur la représentation effective des Acadiens, des francophones et des Afro-Néo-Écossais, l’invitation à participer est lancée à tous les Néo-Écossais. Les personnes qui ne peuvent pas assister aux consultations publiques sont invitées à présenter leurs commentaires par écrit au moyen de notre site Web ou à se joindre à nous dans les médias sociaux sur facebook.com/ceeraans et sur twitter.com/ceeraans

Les pages qui suivent encadrent le concept de la représentation effective et présentent certaines possibilités, dont un aperçu d’applications récentes du concept en Nouvelle-Écosse. La dernière section présente une série de questions visant à solliciter les opinions du public. Notre but consiste à encourager le public à faire connaître son avis et à élargir sa participation à notre travail. Les concepts, exemples et questions présentés ne sont pas universels et n’ont aucunement pour but de restreindre les idées ou suggestions.

Représentation effective

Chaque Canadien a le droit de voter à des élections justes et équitables. La Cour suprême du Canada a établi que ce droit, garanti par l’article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés, englobe la « représentation effective ». Qu’est-ce que la représentation effective?

Malheureusement, la représentation effective ne découle pas d’une formule. Comme c’est le cas pour la démocratie elle-même, la représentation effective est un idéal et non une science exacte. Elle a toutefois un point de départ. Selon la littérature, le premier et plus important facteur à prendre en considération dans la représentation effective est la parité des électeurs. Le vote d’une personne est tout aussi important que celui de toute autre personne. Néanmoins, le principe de la représentation effective permet la prise en compte d’autres facteurs et la possibilité de faire des ajustements quand la parité absolue n’est pas possible ou propice à des résultats inéquitables.

¹ La Commission a adopté la vision ouverte et inclusive de la communauté acadienne de la Nouvelle-Écosse formulée dans la définition qui se trouve dans le site Web de l’Université Sainte-Anne, soit « L’Acadie de la Nouvelle-Écosse comprend toute personne, tout organisme et toute institution qui participent au projet de faire vivre la langue française, la culture et les communautés acadiennes et francophones en Nouvelle-Écosse (Acadiens, autres francophones, anglophones et allophones) ». Disponible à <https://www.usainteanne.ca/plan-strategique>.

Par exemple, il arrive couramment que des aspects géographiques ou des limites territoriales soient pris en compte au moment d'établir les limites des circonscriptions. Il ne serait pas juste de diviser un village ou une communauté en deux à la seule fin d'assurer un nombre égal d'électeurs dans deux circonscriptions adjacentes. En outre, des mesures particulières peuvent et devraient être prises pour assurer la représentation effective de communautés géographiques, ethniques, raciales ou linguistiques précises qui seraient autrement submergées dans une plus vaste collectivité.

Voter n'est pas le seul moyen de représentation ni la seule forme de participation politique. La participation politique comprend aussi la liberté de parler, de se réunir et de s'associer; de prendre part aux affaires publiques; d'être bénévole pour des causes et campagnes politiques; de contribuer au travail d'un parti ou d'un candidat; de faire du lobbying; de se plaindre de façon directe ou au moyen des médias; de se présenter comme candidat; et, d'exercer des fonctions politiques.

La représentation effective est essentielle à l'atteinte de résultats plus équitables pour les Néo-Écossais dans toute leur diversité. Il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle où un groupe est mis en valeur aux dépens des autres. Quand on s'y prend bien, la diversité accrue des voix et des perspectives qui accompagne la représentation effective des communautés offre à tous un gouvernement de meilleure qualité qui est mieux adapté.

Qu'est-ce que la représentation?

La recherche de Carbert et Black sur les femmes dans le gouvernement, dont une étude récente menée en Nouvelle-Écosse,² établit deux différents types de représentation électorale : descriptive et substantielle. La représentation descriptive a lieu quand un groupe élit un de ses membres à une assemblée législative. La représentation substantielle a lieu quand ces représentants élus représentent les valeurs et intérêts des électeurs et qu'ils peuvent exercer une influence sur le changement. Les deux types de représentation sont bons. Ils peuvent être complémentaires et ne sont certainement pas mutuellement exclusifs. La représentation descriptive, par exemple, est bonne parce que pour les membres du groupe perçoivent le gouvernement comme étant à leur image. Cela ne garantit toutefois pas un changement en profondeur de la culture et de la politique gouvernementales à l'endroit du groupe. Margaret Thatcher est souvent citée à titre d'exemple de représentation descriptive des femmes, mais beaucoup de femmes diraient qu'elle ne représentait pas leurs valeurs. Certains pourraient conclure que beaucoup de groupes subordonnés du point de vue politique, dont les femmes, ont fait d'importants pas en matière de représentation descriptive dans les démocraties occidentales au cours des dernières années, mais peu d'entre eux (dont les femmes) ont fait d'importants gains au niveau de la représentation substantielle.

La représentation effective en Nouvelle-Écosse

Il y a de nombreuses façons d'améliorer la représentation, mais il est révélateur que le principe de la représentation effective ait été énoncé par la Cour suprême du Canada dans le cas Carter,³ un cas de limites de circonscriptions, en 1991. Ce n'est pas une coïncidence non plus si, plus tard cette année-là, la Nouvelle-Écosse a saisi l'occasion d'améliorer la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais au moyen des circonscriptions électorales. Commençons donc ici.

² Carbert, L. et Black N. (2013). *Doing the work of representation, Nova Scotia style in Mind the gaps: Canadian perspectives on gender & politics* Eds R. Lexier & T. Small, (18-33).

³ *Saskatchewan v Carter* [1991] 2 SCR 158.

Circonscriptions électorales provinciales et circonscriptions protégées

Depuis 1992, les circonscriptions électorales en Nouvelle-Écosse ont été délimitées par l'Assemblée législative en fonction des conseils d'une commission indépendante de délimitation des circonscriptions.

Les circonscriptions électorales de 1992

Le mandat de la commission de délimitation des circonscriptions de 1992 stipulait que la parité du pouvoir des électeurs dans des circonscriptions de population égale, si raisonnablement possible, était de première importance. Toutefois, il exigeait aussi que la géographie, l'histoire de la collectivité, la représentation des minorités et les projections relatives au taux de croissance de la population soient prises en considération pour assurer la représentation effective.⁴

La commission a conclu que la meilleure façon d'améliorer la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais consistait à créer quatre « circonscriptions protégées » dans les régions où sont concentrées les populations d'Acadiens et d'Afro-Néo-Écossais. Elle les a nommées « circonscriptions protégées » parce que leurs populations se situaient entre 50 % et 66 % de la population moyenne des circonscriptions pour « encourager, sans toutefois garantir, la présence de représentants des groupes minoritaires à la Chambre d'assemblée »⁵. L'Assemblée législative a adopté les recommandations de la commission. Elle a voté en faveur du maintien des circonscriptions acadiennes d'Argyle, Clare et Richmond, créé la circonscription de Preston (dont la population de descendance africaine représentait entre 25 et 30 %) et protégé Victoria pour des raisons géographiques.

Les circonscriptions électorales de 2002

La commission de 2002 a recommandé que les circonscriptions protégées soient maintenues, même si les populations de ces circonscriptions avaient diminué, du moins en termes relatifs, depuis 1991.⁶ La commission a aussi recommandé, peut être en ayant en tête cette tendance, que « la commission de délimitation des circonscriptions provinciales réévalue la méthode favorisant la représentation des minorités dans le cadre de la prochaine redistribution électorale »⁷. Malheureusement, cette recommandation n'a pas été mise en œuvre avant la mise sur pied de notre Commission.

La commission a aussi adopté le terme « exceptionnelles » plutôt que « protégées » pour faire référence à ces circonscriptions.

Les circonscriptions électorales de 2012

Le processus de la troisième commission de délimitation des circonscriptions était différent de deux façons, étroitement liées. En effet, le comité restreint déterminant le mandat était amèrement partagé en fonction des lignes de parti quant au niveau de discrétion dont bénéficierait la commission et, par conséquent, le pouvoir discrétionnaire de la commission était plus étroit qu'en 2002. Les députés du parti ministériel ont utilisé leur majorité au comité restreint pour retirer le pouvoir discrétionnaire dont jouissaient les deux commissions précédentes – soit d'excéder la norme de 25 % en plus ou en moins – éliminant ainsi les circonscriptions exceptionnelles. Les quatre députés de l'opposition étaient dissidents. La commission a initialement interprété son mandat comme étant des « lignes directrices » et a recommandé le maintien des circonscriptions exceptionnelles. Le procureur général a rejeté le rapport en affirmant que le mandat de la commission était obligatoire.

⁴ Effective Political Representation in Nova Scotia: The 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission.

⁵ *Ibid.*, p. 33

⁶ Just Boundaries: Recommendations for Effective Representation for the People of Nova Scotia, 2002 Commission Report, août 2002, tableau 2 p. 28.

⁷ Rapport de 1992, p. 37

La commission a alors présenté un rapport final qui recommandait des circonscriptions respectant le niveau de tolérance de 25 % en plus ou en moins, selon les instructions, mais qui suggérait aussi « un processus de consultation des principaux groupes minoritaires, particulièrement les communautés d'Acadiens et d'Afro-Néo-Écossais, dans le but de déterminer d'autres moyens d'atteindre une représentation juste et effective des groupes minoritaires à la Chambre d'assemblée. »⁸. Il est à noter que le seul membre de la commission provenant d'une des deux communautés directement touchées a exprimé par écrit une opinion dissidente.

La Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (FANE) a remis en question la carte électorale pour des motifs constitutionnels. Pour donner suite à la situation, le nouveau gouvernement a soumis la question à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse. Dans une décision rendue en janvier 2017, la Cour a déclaré que l'intervention du procureur général était inconstitutionnelle parce qu'elle « empêchait la commission d'exprimer son point de vue authentique sur la représentation effective des électeurs »⁹. Cette décision ne traitait toutefois pas des arguments constitutionnels qu'avait fait valoir la FANE relativement à la protection des minorités et des droits linguistiques.

En avril 2017, le gouvernement a nommé la présente Commission pour mener des consultations et examiner des moyens d'obtenir une représentation effective et a promis d'initier une nouvelle commission de délimitation des circonscriptions en janvier 2018. Nous croyons qu'il s'agit là d'une occasion exceptionnelle d'examiner des façons d'améliorer la représentation effective des Acadiens, des francophones et des Afro-Néo-Écossais et, par le fait même, d'améliorer la gouvernance générale de la province.

Possibilités de représentation effective

On tente d'assurer la représentation des minorités depuis que le Canada existe. À l'origine, le Sénat canadien avait pour but de promouvoir la représentation des plus petites provinces et collectivités, dont les voix auraient pu ne pas être entendues autrement. Peu importe le point de vue de chacun sur le Sénat d'aujourd'hui, cela ne change pas le fait que, depuis le début, le Canada tente de tempérer la domination de la majorité, de donner la possibilité aux minorités de s'exprimer et de bâtir l'unité par la diversité. Notre dossier à ces chapitres n'est pas parfait, mais nous continuons de chercher de nouvelles façons d'y parvenir.

De toute évidence, la restitution des quatre circonscriptions exceptionnelles est une possibilité qui doit être examinée. Il y a aussi d'autres façons d'atteindre la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais; nous en avons déjà adopté certaines. Nous devons examiner toutes les possibilités.

Autres façons d'atteindre la représentation effective

Le Canada et la Nouvelle-Écosse ne sont pas les seuls à se pencher sur la représentation des minorités. Les recommandations de Lund de l'Union européenne¹⁰ établissent un cadre pour favoriser la participation des minorités aux affaires publiques de leur pays – dont des mesures à l'échelle locale et dans des domaines d'intérêt particulier, comme les conseils scolaires – et pour élargir la portée de la représentation effective. Voici des exemples.

Gouvernance

Certains pays ont réparti la gouvernance des institutions dans des domaines qui sont essentiels pour les minorités qui tentent de demeurer des entités distinctes et essentielles. On pense entre autres à la culture, aux médias, à l'éducation et à la santé.

⁸ Rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales provinciales de 2012, p. 51.

⁹ Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission, 2017 NSCA 10, Para 136.

¹⁰ Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999). Disponible à <http://www.osce.org/hcnm/32240?download=true>

Le Conseil scolaire acadien provincial (CSAP) en est un exemple en Nouvelle-Écosse. Mis sur pied en 1996, il vise l'autogouvernance acadienne dans le secteur clé de l'éducation au primaire et au secondaire. Ce conseil scolaire distinct élu par des membres de la communauté acadienne – conformément aux droits que leur confère leur Charte à titre de membres d'une minorité de langue officielle – gère un système scolaire formé de 22 écoles et 5 000 élèves de la maternelle à la 12^e année dans l'ensemble de la province.

Des mesures peuvent aussi être prises pour améliorer la représentation dans des structures de gouvernance dominées par la majorité. Par exemple, chaque conseil scolaire régional en Nouvelle-Écosse dispose d'un siège réservé à un représentant afro-néo-écossais.¹¹

Le Nouveau-Brunswick a accordé aux francophones un certain niveau d'autogouvernance dans le secteur de la santé en mettant sur pied le Réseau de santé Vitalité¹², une régie de la santé de gestion francophone qui gère les services de santé dans les deux langues officielles dans les régions du nord et du sud de la province.

Y a-t-il des secteurs clés (santé, justice ou autre) dans lesquels les structures de gouvernance pourraient être améliorées ou dans lesquels de nouvelles structures de gouvernance pourraient être établies pour améliorer la représentation effective des Acadiens ou des Afro-Néo-Écossais en Nouvelle-Écosse?

Administration municipale

Les Municipalités d'Argyle, de Clare et de Richmond comptent d'importantes concentrations d'Acadiens. La proportion de francophones dans chacune de ces municipalités était respectivement de 47 %, 66 % et 24 % en 2012. Ces municipalités offrent toutes des services en français dans différentes mesures. Clare, la seule municipalité dont la population est majoritairement francophone, offre le plus de services. Bien qu'aucune loi n'exige cette pratique, les réunions du conseil de cette municipalité se tiennent en français (avec traduction simultanée en anglais).

En fait, les populations de nombreuses municipalités comptent un nombre important d'Acadiens, de francophones ou d'Afro-Néo-Écossais. L'accent mis sur l'importance de la gouvernance locale dans les recommandations de Lund fait ressortir les municipalités comme étant des moyens prometteurs de favoriser la représentation effective des Acadiens et Afro-Néo-Écossais. On nous a dit qu'il y avait un arrondissement d'Afro-Néo-Écossais dans au moins une municipalité. Comme les arrondissements municipaux sont plus petits que les circonscriptions provinciales, on pourrait accroître les possibilités d'établir des circonscriptions qui permettraient à ces communautés d'élire des représentants à ce palier.

Comment cela pourrait-il être fait en Nouvelle-Écosse?

Administrations et institutions

Pour fournir une participation directe au processus décisionnel, le rapport de Lund cite la désignation de postes clés et de postes de gestion stratégique pour une minorité dans un service public, un conseil ou un organisme. Bien que plus faibles, les formes indirectes de participation au moyen de structures consultatives établies et permanentes peuvent aussi favoriser une représentation effective. En fait, cette exigence de consultation des minorités de langues officielles au Canada sur les questions pouvant les toucher a été soutenue par les tribunaux, notamment dans les cas Arsenault-Cameron (2000) et Monfort (2001).

Affaires acadiennes et Francophonie

L'Office des affaires acadiennes et de la francophonie a été mis sur pied en 2004 en tant qu'office distinct. Relevant maintenant du ministère des Communautés, de la Culture et du Patrimoine, il s'agit d'une institution clé du gouvernement de la Nouvelle-Écosse pour les Acadiens. Son principal mandat consiste à aider tous les ministères, offices et organismes gouvernementaux, ainsi que les sociétés d'État à offrir des services en français. Il a aussi pour rôle de maintenir un dialogue continu avec la communauté acadienne et francophone et d'encourager sa participation aux consultations gouvernementales. Il favorise ainsi la représentation effective de cette communauté.

¹¹ Education Act (NS) s.42A.

¹² <http://www.vitalitenb.ca>

Les changements apportés à cet office en 2011, sans consultation, ont été perçus par la communauté acadienne comme une dilution de son statut, de son rôle et de sa capacité de réaction. Un nouveau ministre des Affaires acadiennes a alors décidé en 2016 de former un comité ayant pour mandat de déterminer des façons d'accroître le rôle des Affaires acadiennes au sein du gouvernement.¹³ Le comité a fait 13 recommandations en tout. Le rapport du comité, une série de recommandations présentées par la FANE au premier ministre, de même que la réponse écrite du ministre se trouvent dans le site Web de l'Office¹⁴. Il est à noter que la FANE et le comité ont tous deux recommandé qu'un organisme consultatif formé de membres de la communauté acadienne et francophone soit créé au sein des Affaires acadiennes.

Affaires afro-néo-écossaises

Créées en 2003, les Affaires afro-néo-écossaises travaillent avec le gouvernement et la communauté afro-néo-écossaise pour favoriser la compréhension culturelle et contribuer à la prestation de services qui répondent aux besoins uniques des Afro-Néo-Écossais. Les Affaires afro-néo-écossaises contribuent au processus décisionnel du gouvernement et favorisent des changements positifs au nom des Afro-Néo-Écossais. Elles travaillent également en partenariat avec les ministères, les agences et d'autres organismes pour concevoir des solutions qui appuient le bien-être des Afro-Néo-Écossais.

Les Affaires afro-néo-écossaises découlent de consultations tenues avec la communauté afro néo écossaise qui ont fait ressortir une réalité présente depuis longtemps : l'on n'avait pas entièrement répondu aux besoins pressants des Afro-Néo-Écossais, ni résolu les problèmes d'importance pour eux.

En 2011, les Affaires afro-néo-écossaises ont été redirigées pour relever elles aussi du ministère des Communautés, de la Culture et du Patrimoine. Cette démarche a eu lieu sans la consultation

de la communauté concernée, qui l'a interprété comme une perte d'identité. Le fait que les Affaires afro-néo-écossaises devaient aligner leur travail sur les priorités du Ministère a semé la confusion dans la communauté au sujet de la fusion et des Affaires afro-néo-écossaises. Cela a aussi soulevé des préoccupations quant à la capacité des Affaires afro-néo-écossaises de travailler à des enjeux importants pour la communauté afro-néo-écossaise.

Comme la communauté acadienne, la communauté afro-néo-écossaise a demandé la mise sur pied d'un groupe de travail pour explorer le rôle des Affaires afro-néo-écossaises au sein du gouvernement. Aucune suite n'a été donnée à cette demande. Néanmoins, les Affaires afro-néo-écossaises comprennent les réalités actuelles et continuent à travailler au nom de la communauté afro-néo-écossaise au sein du gouvernement.

Comme la communauté acadienne, la communauté afro-néo-écossaise a demandé la mise sur pied d'un groupe de travail pour explorer le rôle des Affaires afro-néo-écossaises au sein du gouvernement. Aucune suite n'a été donnée à cette demande. Néanmoins, les Affaires afro-néo-écossaises comprennent les réalités actuelles et continuent à travailler au nom de la communauté afro-néo-écossaise au sein du gouvernement.

Systèmes électoraux

Système majoritaire uninominal

Notre système électoral est un des facteurs ayant une incidence sur la représentation des minorités dans notre assemblée législative. Le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni partagent un modèle de système électoral similaire de circonscriptions uninominales à scrutin majoritaire habituellement appelé système ou scrutin majoritaire. Les candidats sont présentés aux électeurs en fonction de leurs partis politiques respectifs. Le gagnant est la personne qui obtient le plus de votes (une majorité relative et pas nécessairement une majorité). Il représente alors une région géographique définie appelée circonscription.

¹³ *Réalité acadienne en Nouvelle-Écosse : C'est le temps d'agir!* (2016)
Rapport du Comité chargé de formuler des recommandations visant à
renforcer le rôle des Affaires acadiennes au sein du gouvernement.
Disponible à <https://acadien.novascotia.ca/fr/rapports-et-plans>

¹⁴ <https://acadien.novascotia.ca/fr/rapports-et-plans>

Le système ou scrutin majoritaire uninominal est simple et a tendance à donner des gouvernements majoritaires stables. Aux dernières élections fédérales, les libéraux ont remporté 54,4 % des sièges avec 39,5 % des votes. Au Canada atlantique, il y a eu 1 309 257 votes; 58,7 % sont allés au Parti libéral, 21,8 % au Parti conservateur, 17,9 % au Nouveau Parti démocratique et 3,5 % au Parti vert. Pourtant, les libéraux ont raflé les 32 sièges. Cela s'est produit pour les mêmes raisons qui expliquent pourquoi une équipe sportive qui compte de façon constante durant toute la saison sera mieux classée qu'une équipe qui ne gagne que quelques parties par beaucoup de points.

Des données probantes indiquent que « les minorités ethniques et raciales de partout dans le monde sont beaucoup moins susceptibles d'être représentées dans les assemblées législatives élues selon le système majoritaire uninominal ».¹⁵ Si, par exemple, la Chambre des communes du Royaume-Uni était le reflet de la population, il y aurait 117 députés noirs et provenant des minorités ethniques. Dans les faits, il n'y en a que 27.

À l'échelle locale, selon le système majoritaire uninominal, seulement six Afro-Néo-Écossais ont été élus dans l'histoire de la province (cinq au provincial et un au fédéral), tous après 1993. Être mis en candidature, mener une campagne et gagner des élections est un exploit pour n'importe qui. Cela est encore plus remarquable compte tenu de la marginalisation historique des Afro-Néo-Écossais. De plus, parmi les personnes élues à l'échelle provinciale, deux ont été ministres et un est actuellement en poste.

Que ces personnes aient été élues pour représenter spécifiquement ou non les points de vue et aspirations des Afro-Néo-Écossais, elles ont eu et ont encore la possibilité d'exercer une influence et de mettre en œuvre des décisions stratégiques sur des questions d'importance pour les Afro-Néo-Écossais.

Les circonscriptions exceptionnelles pour les Acadiens et les Afro-Néo-Écossais étaient une tentative visant à réduire les tendances de majorité absolue du système majoritaire uninominal en augmentant les chances de représentation des minorités. La concentration d'Afro-Néo-Écossais dans la circonscription exceptionnelle de Preston, par exemple, ne garantissait pas l'élection d'un député de descendance africaine. La circonscription de Preston était entre les mains d'Afro-Néo-Écossais de 1993 à juillet 1999, mais elle ne l'est plus depuis. D'un autre côté, trois députés afro-néo-écossais représentent ou ont représenté des circonscriptions provinciales standard.

Représentation proportionnelle

Aux États-Unis, beaucoup d'observateurs et d'universitaires considèrent le système majoritaire uninominal comme étant le cœur de la perte de pouvoir systémique des minorités et des pauvres. Certains perçoivent le système majoritaire uninominal comme étant, par nature, injuste et antidémocratique, simplement parce que, dans ce système électoral, les candidats qui représentent les minorités politiques ont énormément de difficulté à obtenir une majorité ou une importante majorité relative. Ce problème est aggravé (là où il n'y a pas de commission indépendante de délimitation des circonscriptions) par le remaniement racial arbitraire d'une circonscription, qui est la stratégie consistant à « répartir les minorités dans les circonscriptions de vote et obtenir ainsi, dans chaque circonscription, un nombre trop petit pour élire leurs candidats préférés ».¹⁶ L'histoire démontre que ces manœuvres ont tendance à désavantager le Parti démocratique de ces régions, puisque, de façon générale, les Afro-Américains sont en faveur de ce parti. Voilà pourquoi beaucoup de gens appuient la représentation proportionnelle (RP).

La RP est une famille de systèmes électoraux dans lesquels les sièges à l'Assemblée législative correspondent davantage aux votes obtenus que dans le système majoritaire uninominal.¹⁷ La Commission du droit du Canada a conclu que le Canada devrait envisager l'ajout d'un élément de proportionnalité au système.¹⁸ Il a déjà été

¹⁵ ACE, The Electoral Knowledge Network, "Electoral Systems," <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/onePage>.

¹⁶ Kim Solfe, "How racial gerrymandering deprives black people of political power," *The Washington Post* (9 June 2016), https://www.washingtonpost.com/news/work/wp/2016/06/09/how-a-widespread-practice-to-politically-empower-african-americans-might-actually-harm-them/?utm_term=.153b0056ae1b

¹⁷ Hannah Crouch, "Voting Shake up: What is Proportional Representation, why don't we use the voting system in the UK, and where is it used?" *The Sun* (8 June 2017).

dit que l'adoption de la RP au R.-U. pourrait « donner du poids aux voix des minorités et un siège à la table ». ¹⁹ D'un autre côté, on affirme que le soutien accordé à la RP « repose sur une mauvaise compréhension du rôle d'une élection ». Selon les critiques de la RP, le but d'une élection est de choisir un gouvernement et de lui donner le pouvoir de gouverner. La RP entraîne d'après eux des gouvernements faibles et fait ressortir les divisions politiques d'une société. ²⁰

On ne sait pas non plus avec certitude si les populations d'Acadiens et d'Afro-Néo-Écossais sont assez nombreuses pour profiter de la RP. Dans un mémoire préparé pour notre Commission, Andy Knight, ²¹ qui ne s'oppose pas à la RP en principe, fait la mise en garde suivante : « On ne sait pas clairement quelle version de la RP entraînerait dans les faits la représentation électorale effective des populations de descendance africaine ». ²² Un scepticisme similaire a été exprimé quant aux avantages pratiques de la RP pour la communauté acadienne.

Quelle est la possibilité de changement?

Les Afro-Néo-Écossais et les Acadiens ont une place fondamentale dans l'histoire et la culture de la Nouvelle-Écosse. Des possibilités doivent leur être offertes de développer une force politique et une capacité d'influencer la politique de façon à assurer la croissance et le développement continu de leurs communautés. Aspirer à des mesures néo-écossaises robustes et uniques pourrait ouvrir la voie à une représentation effective intentionnelle qui soutiendrait les pratiques existantes de représentation dans la démocratie de la Nouvelle-Écosse.

Questions de discussion

La présente section fournit des questions que se pose la Commission au sujet de la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais. Les enjeux et réponses varieront d'une communauté à l'autre. Comme il n'y aura pas de solution unique pour tous, il n'y aura pas de remède miracle, mais probablement une gamme d'options et de possibilités. Les questions qui suivent ont pour but d'encadrer les discussions. Il n'est toutefois pas nécessaire que les propositions et observations faites traitent directement de ces questions. D'autres questions peuvent d'ailleurs être introduites.

1. Que signifie la représentation effective dans le contexte de la communauté acadienne ou de la communauté afro-néo-écossaise? Y a-t-il des exemples de situations dans lesquelles vous avez eu l'impression de faire l'objet d'une représentation effective, ou l'inverse, dans votre communauté?
2. Quel a été l'impact, le cas échéant, de l'élimination des circonscriptions exceptionnelles? Les communautés acadienne et afro-néo-écossaise ont-elles perdu quelque chose? Dans l'affirmative, qu'ont-elles perdu?
3. Y a-t-il d'autres méthodes électorales qui favorisent la représentation des minorités?
4. Y a-t-il d'autres moyens (autres qu'électoraux) de promouvoir la représentation effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais en Nouvelle-Écosse? De quelles autres façons votre voix, et celle de votre communauté, peuvent-elles être entendues et prises en compte?
5. Comment les Affaires afro-néo-écossaises pourraient-elles mieux promouvoir la représentation effective des Afro-Néo-Écossais?
6. Comment l'Office des affaires acadiennes et de la francophonie pourrait-il mieux promouvoir la représentation effective des Acadiens en Nouvelle-Écosse?

¹⁸ *Ibid.*, p. 172.

¹⁹ Sophie Cartwright, « Proportional representation can offer democracy to all, not just to the majority », *Open Democracy UK* (17 août 2016). <https://www.opendemocracy.net/uk/sophie-cartwright/proportional-representation-can-offer-democracy-to-all-not-just-to-majority>

²⁰ Don't waste your best asset, Bernard Owen et Guy Lardeyret* <https://aceproject.org/en/en/regions/europe/GB/united-kingdom-dont-waste-your-best-asset>

²¹ Andrew Knight, « The Political Representation of African Descended People - the UK, the US and Canada », document préparé pour la Commission.

²² *Ibid.*

Annexe 5 – Document de travail sur la question des Afro-Néo-Écossais

Représentation des électeurs afro-néo-écossais

La Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais (CEERAANS)

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a mis sur pied la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais (CEERAANS) afin qu'elle prépare un rapport dans lequel elle lui présentera ses recommandations pour assurer le mieux possible la représentation effective de tous les Acadiens et de tous les Afro-Néo-Écossais, y compris dans le cadre de tout examen futur de la délimitation des circonscriptions électorales (ce sur quoi la Commission ne porte pas). Dans ses activités de recherche et de consultation, la CEERAANS examinera **toutes les possibilités** d'améliorer la représentation effective de ces groupes et de contribuer à une meilleure gouvernance de la population dans son ensemble, et elle formulera des recommandations en ce sens.

La présente synthèse a pour but de montrer des exemples de représentation politique effective ici et ailleurs dans le monde qui appuieront la mise au point de solutions « Fait en Nouvelle-Écosse » afin que les Afro-Néo-Écossais soient à l'avenir mieux représentés.

Histoire des Afro-Néo-Écossais

La traite négrière transatlantique est l'un des crimes les plus odieux commis contre l'humanité par les empires coloniaux européens. Ces puissances ont déraciné des Africains et divisé leurs familles. Aux siècles d'esclavage ont succédé des décennies de marginalisation, de ségrégation raciale, de lois antimétissage et d'exclusion politique. Les descendants d'esclaves africains habitent désormais un peu partout sur la planète, mais surtout en Amérique du Nord (Canada et États-Unis), dans les Caraïbes, au Royaume-Uni, dans différentes régions de l'Europe et au Moyen-Orient.

Dans son ouvrage *How the Blacks Created Canada*, Fil Fraser signale que c'est en Nouvelle-Écosse que s'est établi le plus grand nombre de personnes noires au Canada. D'abord [Traduction] « perçus comme une menace pour la communauté blanche », les Noirs néo-écossais « ont été victimes d'une discrimination plus grave que les autres communautés [ethniques minoritaires] du reste du pays ». ¹

Encore en 1962, plus de la moitié des Canadiens d'origine africaine vivaient en Nouvelle-Écosse. Aujourd'hui, on compte 20 790 Afro-Néo-Écossais, ce qui en fait le groupe le plus important en nombre parmi les minorités visibles de la province – ils représentent 44 % des personnes appartenant à ces minorités et 2,3 % de la population totale. Nous avons appris par ailleurs que 80,7 % des Afro-Néo-Écossais sont nés en Nouvelle-Écosse, et que 6,7 % sont venus d'ailleurs au pays. En outre, 77,2 % des Afro-Néo-Écossais sont des Canadiens de troisième génération ou plus, alors que 10 % sont de nouveaux Canadiens provenant surtout de l'Afrique, des Caraïbes et des États-Unis.

¹ Fil Fraser, *How the Blacks Created Canada*, Edmonton, Alberta, Dragon Hill Publishing Ltd, 2009, p. 100.

Lutte contre la ségrégation et le racisme : un héritage de résistance et de résilience

L'histoire des Afro-Néo-Écossais est marquée par la ségrégation, la discrimination, la marginalisation et l'exclusion. Malgré l'abolition de l'esclavage par le Parlement du Haut-Canada en 1793, le racisme, parfois flagrant, parfois sournois, a continué de faire partie du quotidien des Afro-Néo-Écossais.

Les décennies suivantes ont vu naître plusieurs organisations de la société civile créées par des Afro-Néo-Écossais pour défendre et promouvoir leurs intérêts dans la province. Dans un climat de racisme systémique et ordinaire, la persévérance et la détermination de ces groupes ont débouché sur plusieurs victoires dont, dans la dernière décennie, une augmentation considérable du nombre d'enseignants, d'avocats, de médecins et d'autres professionnels de la santé. Parmi ces organisations, mentionnons la Black Business Initiative, qui depuis sa création a appuyé l'entrepreneuriat, l'innovation et plusieurs entreprises prospères. Le leadership des Afro-Néo-Écossais a également suscité une importante prise de conscience de l'injustice raciale ayant régné dans la province, culminant avec des excuses officielles pour l'expulsion de la population afro-canadienne et la démolition subséquente d'Africville², le pardon absolu de Viola Desmond et, en 2014, des excuses officielles aux anciens résidents de l'orphelinat Home for Coloured Children³.

Histoire du droit de vote des Afro-Néo-Écossais

Durant la période de l'esclavage, soit du début des années 1600 jusqu'à son **abolition** le 1^{er} août 1834, les Noirs ne pouvaient pas voter : ils n'étaient pas considérés comme des personnes, et ne jouissaient donc pas des mêmes droits et libertés que les citoyens de plein droit, notamment les protections légales et la participation au processus démocratique.

En 1758 ont été déclenchées en Nouvelle-Écosse des élections qui allaient mener à la formation de la première assemblée législative de l'histoire du Canada. Des personnes d'ascendance africaine vivaient dans la province bien avant 1758, mais les Afro-Néo-Écossais n'ont tout de même pas été autorisés à voter puisqu'ils étaient étiquetés comme des esclaves amenés en Nouvelle-Écosse.

Jusqu'à 1920, seules les personnes propriétaires ou possédant une valeur nette imposable étaient autorisées à voter aux élections provinciales. Étaient donc exclus les démunis, les ouvriers et les membres des minorités raciales, dont les personnes d'ascendance africaine⁴.

Les personnes noires du Canada ont acquis certains droits et libertés entre 1793 et 1834, leur statut social passant de celui d'esclave à celui de sujet britannique. En tant que sujets britanniques, les Canadiens noirs étaient censés avoir les mêmes droits, libertés et privilèges que leurs pairs. Or, dans les faits, ils subissaient du **racisme**, et leurs droits et **libertés civiles** étaient limités. La situation était encore pire pour les femmes noires, qui voyaient en outre leurs droits et libertés restreints en raison de leur sexe.

En 1948, les Nations Unies ont adopté la *Déclaration universelle des droits de l'homme*; bien qu'il ait exprimé certaines réticences, le Canada a signé cette déclaration proclamant qu'il serait désormais interdit de priver une personne du droit de vote pour des motifs de race.

La représentation politique des personnes d'ascendance africaine au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada

L'un des facteurs influant sur la représentativité d'une assemblée législative est le système électoral. Le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni partagent un modèle de système électoral similaire de circonscriptions uninominales à scrutin majoritaire, le scrutin majoritaire uninominal

² Dans les années 1960, Africville a été prise en charge par la Ville d'Halifax. La population noire, une communauté très solidaire qui habitait ces terres depuis environ 150 ans, a été expulsée. Elle a été expropriée de ses maisons, par la suite rasées pour faire place à un pont. Mentionnons que le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le racisme aborde cette situation dans son rapport de 2003.

³ Les enfants, noirs, de cet orphelinat ont été victimes de sévices physiques, psychologiques et sexuels de la part du personnel pendant une cinquantaine d'années.

⁴ Personnes d'ascendance africaine – Aux fins du présent document et en reconnaissance de la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine, proclamée par les Nations Unies, nous employons le terme personnes d'ascendance africaine pour désigner les personnes vivant en Nouvelle-Écosse qui ont des ancêtres originaires d'Afrique, qu'elles y résident depuis longtemps ou depuis peu.

à un tour (SMUT), où tout va au gagnant. Les candidats sont présentés aux électeurs en fonction de leurs partis politiques respectifs. Le gagnant est la personne qui obtient le plus de votes (une majorité relative et pas nécessairement une majorité absolue). Il représente alors une région géographique définie appelée « circonscription ».

Le SMUT est simple et a tendance à donner des gouvernements majoritaires stables. Un peu comme l'équipe de hockey qui compte de façon constante durant toute la saison sera mieux classée que celle qui ne gagne que quelques parties par beaucoup de buts, le SMUT tend à favoriser les grands partis défendant divers intérêts, au détriment des petits partis d'une seule cause (comme on a pu le constater lors d'élections fédérales et provinciales canadiennes).

Des données probantes indiquent qu'« un peu partout dans le monde, il y a [beaucoup] moins de chance que les minorités ethniques et raciales soient représentées dans les assemblées législatives élues sous le SMUT ». Par exemple, si la Chambre des communes du Royaume-Uni était représentative de la population, il y aurait 117 députés noirs et provenant des minorités ethniques (NPME). Or, il n'y en a que 27.

Aux États-Unis, les minorités raciales ont obtenu le droit de vote en grande partie grâce au mouvement des droits civiques des années 1960 et à la promulgation de la *Voting Rights Act* (loi sur le droit de vote) en 1965. Le SMUT a toutefois souvent pour effet de priver les minorités et les pauvres d'un droit tout aussi fondamental : le droit à une représentation effective. Ce problème est aggravé dans certains États par le remaniement racial arbitraire des circonscriptions, qui consiste à [Traduction] « répartir les minorités dans les circonscriptions électorales afin que leurs candidats préférés n'obtiennent pas suffisamment de votes pour être élus ». Ces manœuvres visent à désavantager le Parti démocrate, généralement considéré comme le parti de prédilection des Afro-Américains.

Cela dit, il existe aussi la représentation proportionnelle (RP), une famille de systèmes électoraux dans lesquels les sièges correspondent davantage aux votes obtenus que dans le SMUT. La RP peut permettre de remédier à certaines des injustices électorales qui accablent les groupes minoritaires. Si la RP englobe différents systèmes, tous ont néanmoins un point en commun : ils accroissent la représentativité du gouvernement. Voilà pourquoi certains l'appuient⁵. D'autres estiment toutefois que cet appui « repose sur une mauvaise compréhension du rôle d'une élection ». Selon ces critiques, le but d'une élection est de choisir un gouvernement et de lui donner le pouvoir de gouverner, alors que, d'après eux, la RP crée généralement des gouvernements faibles et fait ressortir les divisions politiques d'une société⁶. Dans un mémoire préparé pour la Commission, Andy Knight⁷, qui ne s'oppose pas à la RP, y va néanmoins d'une mise en garde : on ne sait pas vraiment quelle version de la RP assurerait dans les faits la représentation politique effective des populations d'ascendance africaine⁸.

L'exemple de la Nouvelle-Écosse

Dans l'histoire de la Nouvelle-Écosse, six Afro-Néo-Écossais ont été élus (cinq au provincial et un au fédéral). Ce fut tout un exploit que d'être désigné candidat, de mener une campagne fructueuse et de remporter un siège. Sans compter que trois des personnes élues à l'échelle provinciale ont été nommées ministres.

S'il n'est pas certain que ces personnes ont été élues pour représenter spécifiquement les points de vue et aspirations de larges pans de la population afro-néo-écossaise, il reste qu'elles ont eu la chance d'influencer le cours des choses et de prendre des décisions stratégiques. Soulignons que seulement deux des députés provinciaux ont été élus dans une circonscription protégée. Curieusement, la concentration d'Afro-Néo-Écossais dans une circonscription dite « protégée » ou « exceptionnelle » de la province ne garantit pas l'élection d'un député afro-néo-écossais. Ainsi, la circonscription de Preston,

⁵ Hannah Crouch, « Voting Shake up. What is Proportional Representation, why don't we use the voting system in the UK, and where is it used? », *The Sun*, 8 juin 2017.

⁶ Bernard Owen et Guy Lardeyret, « Don't waste your best asset », [en ligne]. [https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/GB/united-kingdom-dont-waste-your-best-asset]

⁷ Andrew Knight, *La représentation politique des personnes d'ascendance africaine au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada*, préparé pour la Commission.

⁸ Andrew Knight, *La représentation politique des personnes d'ascendance africaine au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada*, préparé pour la Commission.

créée en 1992, conservée en 2002 et abolie en 2012, a été entre les mains d'Afro-Néo-Écossais de 1993 à juillet 1999, mais plus jamais par la suite.

Par ailleurs, les personnes d'ascendance africaine vivant en Nouvelle-Écosse sont touchées à divers degrés par les facteurs qui ont une incidence sur la représentation politique dont, entre autres, le faible taux de participation électorale, la tendance à ne pas voter en bloc ou à appuyer ou rejeter unanimement un parti, et les électeurs qui ne sont pas stratégiquement situés dans des circonscriptions marginales considérées comme imprévisibles. À ces facteurs s'ajoute le fait que les Afro-Néo-Écossais comptent pour moins de 3 % de la population totale de la province. Par conséquent, les partis politiques jugent qu'ils ne jouent qu'un rôle négligeable dans les élections de la plupart des circonscriptions.

Quoi qu'il en soit, en sa qualité de peuple fondateur, la communauté afro-néo-écossaise devrait avoir droit à une représentation politique effective, de sorte qu'elle puisse s'exprimer dans l'arène politique sur des questions qui lui tiennent à cœur. Elle pourrait parvenir à cette fin par divers moyens, comme élire plus de députés afro-néo-écossais et favoriser leur accession au cabinet, mais elle pourrait aussi se prévaloir d'autres options : participation politique, interventions dans les affaires publiques, bénévolat pour des causes et des campagnes politiques, contributions à un parti ou à un candidat, lobbyisme, commentaires

et critiques dans les médias, candidature aux élections, exercice d'une fonction politique, etc. Le gouvernement peut faciliter ces démarches en ciblant proactivement des obstacles structurels tels que le manque de ressources financières; le faible niveau d'éducation civique; les difficultés d'accès à l'information; la domination politique des hommes blancs; le manque de possibilités d'acquérir de l'expérience en politique; l'absence des réseaux nécessaires pour accéder à la sphère politique ou être élu; l'incompréhension du fonctionnement interne des partis politiques.

Enfin, les personnes d'ascendance africaine vivant en Nouvelle-Écosse pourraient développer leurs capacités en adhérant à des organisations de la société civile, à des réseaux, à des syndicats et à des ONG, et en établissant une présence médiatique. Il y a d'autres moyens d'influencer le politique que de se rendre aux urnes ou de siéger à l'assemblée législative provinciale : l'influence peut aussi provenir de mouvements citoyens issus des communautés d'ascendance africaine.

Annexe 6 – Histoire du vote en Nouvelle-Écosse

En 1758, les Néo-Écossais ont élu le premier gouvernement représentatif de ce qui allait devenir le Canada. Bien que l'instauration d'une Chambre d'assemblée de représentants élus fût un progrès considérable, ceux-ci n'avaient été élus que par une poignée de personnes correspondant à un profil bien précis. Le droit de vote a toutefois évolué au fil du temps : d'abord réservé à quelques propriétaires fonciers non catholiques en 1758, il a été accordé à l'ensemble des citoyens de plein droit en 1920 (suffrage universel), puis l'âge électoral a été abaissé dans les années 1970.

Voici une brève chronologie des événements majeurs de l'histoire du droit de vote en Nouvelle-Écosse.

20 mai 1758 **Réglementation pour la première élection**

Proclamation du gouverneur en conseil
(20 mai 1758)

Tout protestant âgé d'au moins 21 ans détenant un franc-allevé, quelle que soit sa valeur, a droit de vote dans la circonscription où est sise sa propriété. Juifs et catholiques sont donc exclus d'emblée.

22 août 1759 **Droit de vote aux francs-tenanciers détenant un bien-fonds rapportant au moins 40 shillings par année**

Extraits de la résolution du conseil sur la réglementation de l'élection des membres à l'Assemblée législative (22 août 1759)

La réglementation de 1758 est modifiée par le gouverneur et son conseil, qui restreignent le vote aux seuls francs-tenanciers possédant dans la province un bien-fonds générant des revenus annuels d'au moins 40 shillings, comme en Angleterre.

Bien que les Afro-Néo-Écossais vivent dans la province depuis bien avant 1758, ils sont considérés comme des esclaves, et ne sont donc pas autorisés à voter.

21 décembre 1759 **Quakers autorisés à faire une affirmation solennelle plutôt qu'à prêter serment**

Loi permettant aux personnes de confession quaker de faire une affirmation solennelle plutôt que de prêter serment (1758, 2^e session, chap. 2, p. 48)

Les quakers sont autorisés à faire une affirmation solennelle tenant lieu de serment. Ils refusent de prêter serment parce qu'ils croient que les personnes habitées par l'esprit du Christ disent toujours la vérité par amour de Dieu et par obéissance à Son commandement. La modification législative suit celles apportées au Parlement britannique et dans d'autres colonies américaines.

1783 **Catholiques autorisés à acquérir et à posséder des terres**

Loi levant certaines des sanctions imposées aux sujets de Sa Majesté pratiquant la religion papiste (1783, chap. 9, p. 235)

Les catholiques se voient accorder la possibilité d'acquérir et de posséder des terres sans restriction, mais seulement s'ils prêtent serment d'allégeance au roi George III et de répudiation de la primauté du pape et des personnes qui le soutiennent, entre autres – des demandes extrêmement offensantes pour eux.

1^{er} avril 1789

Droit de vote accordé aux catholiques et aux juifs

Loi sur l'amélioration de la réglementation des élections (1789, chap. 1, p. 273)

La Chambre adopte une loi selon laquelle un électeur n'est désormais tenu que de prononcer le serment d'allégeance. L'électeur n'ayant plus à faire de déclaration solennelle contre la transsubstantiation, les catholiques et les juifs ont maintenant droit de vote. Ce droit est aussi accordé à tout propriétaire d'une habitation avec son terrain, quelle que soit sa valeur, à tout propriétaire d'une terre d'au moins 100 acres, cultivée ou non, de même qu'aux personnes occupant une terre de la Couronne en vertu d'un permis d'occupation. Ces nouveaux électeurs s'ajoutent aux francs-tenanciers possédant un bien-fonds leur procurant un revenu annuel d'au moins 40 shillings (critères de 1759). Ces mesures favorisent les propriétaires urbains, les pêcheurs et les loyalistes.

1793

Premier cas répertorié de femmes électrices

Six femmes votent aux élections du canton de Windsor, puisqu'elles remplissent les exigences foncières. L'affaire est portée devant la Chambre, mais la question du droit de vote des femmes est éludée. Des femmes voteront aussi en 1806 dans le canton d'Amherst.

Les personnes noires du Canada acquièrent certains droits et libertés entre 1793 et 1834, leur statut social passant de celui d'esclave à celui de sujet britannique. En tant que sujets britanniques, les Canadiens noirs sont censés avoir les mêmes droits, libertés et privilèges que leurs pairs. Or, dans les faits, ils subissent du **racisme**, et leurs droits et **libertés civiles** sont limités. La situation est encore pire pour les femmes noires, qui voient en outre leurs droits et libertés restreints en raison de leur sexe.

1797

Modification des exigences foncières

Loi modifiant la loi sur l'amélioration de la réglementation des élections (1797, chap. 3, p. 386)

Pour pouvoir voter, une personne doit soit être un franc-tenancier détenant un bien-fonds qui génère des revenus annuels d'au moins 40 shillings, être propriétaire d'une habitation ou posséder une terre de 100 acres ou plus et en avoir cultivé au moins cinq acres.

1820-1821

Extension du droit de vote aux résidents de l'île du Cap-Breton

Loi étendant la portée des lois et des ordonnances de la Nouvelle-Écosse à l'île du Cap-Breton (1820-1821, chap. 5, p. 101)

Par suite de la réannexion de l'île du Cap-Breton à la Nouvelle-Écosse en 1820, la Chambre d'assemblée adopte une loi étendant la portée des lois de la province à l'île, y compris les celles entourant le droit de vote. Cette loi s'avère toutefois problématique, puisque la plupart des résidents de l'île sont soit locataires, soit occupants de terres de la Couronne ou de terres appartenant à des spéculateurs privés. Pour éviter ce conflit et permettre aux Cap-Bretonais de voter, le gouvernement considère les baux et les permis d'occupation tenant lieu de concessions de la Couronne comme équivalents de tenure franche ou de tenure à bail.

1826

Catholiques autorisés à acquérir et à posséder des terres sans prestations de serment offensantes

Loi affranchissant les catholiques de certaines contraintes (1826, chap. 18, p. 263)

Les catholiques n'étant plus tenus de faire une déclaration solennelle ou un serment contre la transsubstantiation ou la primauté du pape pour posséder des terres, ils peuvent maintenant voter et exercer des fonctions politiques.

1830**Émancipation complète des catholiques**

Loi émancipant les sujets catholiques de Sa Majesté en Nouvelle-Écosse (1830, chap. 1, p. 73)

Les catholiques acquièrent légalement un droit que la Chambre leur avait conféré par résolution en 1823 – le droit de vote intégral. La promulgation de cette loi avait été commandée par le secrétaire aux colonies après que la Chambre des communes britannique eut édicté la *Catholic Emancipation Act* en 1830.

1839**Modification des exigences foncières**

Loi régissant l'élection des députés de l'Assemblée générale (1839, chap. 35, p. 47)

Ont droit de vote les francs-tenanciers détenant un bien-fonds rapportant au moins 40 shillings par année et les propriétaires de biens immobiliers remplissant les mêmes conditions que les francs-tenanciers, ainsi que les détenteurs d'hypothèques, les copropriétaires et les locataires s'ils détiennent individuellement une participation dans une propriété immobilière leur rapportant au moins 40 shillings par année.

1847**Instauration du vote simultané**

Loi améliorant la loi concernant l'élection des députés de l'Assemblée générale (1847, chap. 1, p. 1)

Cette loi met en place le système de vote simultané : les bureaux de scrutin seront ouverts de 8 h à 17 h afin que les électeurs puissent tous voter le même jour. Cette mesure a pour effet d'éliminer les « portes ouvertes » (*open houses*), où les candidats fournissaient nourriture, toit et rhum aux électeurs. C'est encore de nos jours le système de vote simultané qui est utilisé en Nouvelle-Écosse.

1851**Droit de vote accordé aux hommes contribuables**

Loi élargissant le droit de vote (1851, chap. 2, p. 17)

Peut voter tout homme de 21 ans ou plus ayant payé de l'impôt (taxe des pauvres et taxe du comté) dans l'année précédant l'élection. Dans les circonscriptions où il ne se perçoit pas encore d'impôt, seul un franc-tenancier détenant un bien-fonds rapportant 40 shillings par année peut voter. Aucune femme ne peut voter même si elle satisfait aux exigences du cens électoral.

1854**Adoption du suffrage universel masculin**

Loi concernant le droit de vote (1854, chap. 6, p. 12)

Ont droit de vote tous les sujets britanniques de sexe masculin âgés de 21 ans ou plus qui vivent dans la colonie depuis au moins cinq ans, y compris les immigrants récents. La loi interdit toutefois de vote les « Indiens » et les personnes touchant une aide financière du gouvernement en vertu de la loi sur les pauvres ou de leur statut de pauvre. La Nouvelle-Écosse devient la première colonie d'Amérique du Nord britannique à adopter le suffrage universel masculin.

1863**Rétablissement du critère de propriété**

Loi régissant l'élection des députés de l'Assemblée générale (1863, chap. 28, p. 49)

Ont droit de vote les sujets britanniques âgés d'au moins 21 ans qui détiennent des biens immobiliers évalués à 150 \$ ou plus ou qui possèdent des biens personnels et immobiliers évalués à 300 \$ ou plus. Le suffrage universel masculin est donc aboli. La clause excluant les Indiens est abrogée, mais les pauvres n'ont toujours pas le droit de voter. Les enseignants et les instituteurs peuvent maintenant le faire.

1870**Instauration du scrutin secret**

Loi établissant le vote au scrutin
(1870, chap. 24, p. 23)

La Nouvelle-Écosse devient la deuxième province à instaurer le scrutin secret : [traduction, *An Act to Establish Vote by Ballot at Elections*]
« Le gouverneur en conseil veillera à ce que soit fabriqué un nombre suffisant d'urnes verrouillables à clé dotées d'une fente convenable dans laquelle les électeurs déposeront leur bulletin de vote, qui protégeront les bulletins de vote de toute perte ou de toute ingérence illégale [...] »

26 avril 1918**Droit de vote accordé aux femmes propriétaires**

Loi sur le cens électoral de la Nouvelle-Écosse
(1918, chap. 2, p. 2)

La loi reconnaît explicitement le droit de vote des femmes, mais elles ne peuvent s'en prévaloir que si elles détiennent une propriété d'une certaine valeur.

Jusqu'à 1920, seules les personnes propriétaires ou possédant une valeur nette imposable sont autorisées à voter aux élections provinciales. Sont donc exclus les démunis, les ouvriers et les membres des minorités raciales, dont les Afro-Néo-Écossais.

1920**Suffrage universel**

Loi modifiant le chapitre 2 des lois de 1918
(1920, chap. 49, p. 65)

Tous les critères de propriété et de revenu sont abolis – le suffrage universel entre en vigueur.

1948

Les Nations Unies adoptent la *Déclaration universelle des droits de l'homme*; bien qu'il ait exprimé certaines réticences, le Canada signe cette déclaration proclamant qu'il sera désormais interdit de priver une personne du droit de vote pour des motifs de race.

1970**Abaissement de l'âge électoral**

Loi modifiant le chapitre 83 des lois révisées, 1967, loi sur les élections (1970, chap. 41, p. 190)

L'âge électoral passe de 21 à 19 ans.

1973**Abaissement de l'âge électoral**

Loi modifiant le chapitre 83 des lois révisées, 1967, loi sur les élections (1973, chap. 29, p. 235)

L'âge électoral passe de 19 à 18 ans.

Annexe 7 – Mémoires et entrevues

La Commission a reçu 27 mémoires de la part des groupes et des particuliers suivants :

Association des conseils scolaires de la Nouvelle-Écosse
Centre communautaire culturel La Picasse
Claire Comeau et Patrice Boulianne
Comité communautaire de Chéticamp-LeMoine (CCCL)
Conseil acadien de Par-en-Bas (CAPEB)
Cyrille LeBlanc
Équipe d’alphabétisation de la Nouvelle-Écosse
Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (FANE)
Fédération des parents acadiens de la Nouvelle-Écosse (FPANE)
Griffyn Chezenko
Iona Stoddard
Jean LeBlanc
John Sollows
John Stoddard
Karen Mattatall
Kim Masland
Municipalité d’Argyle
Municipalité de Clare
Nathan Blades
Pat Nickerson
Philippe Haché
Réseau Santé – Nouvelle-Écosse
Roy A. O’Donnell
Société Saint-Pierre
Sterling Belliveau
Tina Roberts-Jeffers
Université Sainte-Anne

La Commission a également invité des députés provinciaux, anciens et actuels, des circonscriptions exceptionnelles d'Argyle, de Clare, de Preston et de Richmond, ainsi que d'autres députés afro-néo-écossais, à se prononcer. Elle s'est donc entretenue avec :

Wayne Adams
Yvonne Atwell
Gordon Earle
Guy LeBlanc
Neil LeBlanc
Allister Surette
Alana Paon
Percy Paris
Gordon Wilson

Aux fins d'impartialité, les ministres des Affaires acadiennes et de la Francophonie et des Affaires afro-néo-écossaises n'ont pas participé aux discussions.

Nous avons également interrogé Michelle Williams, directrice de l'initiative Indigenous Blacks & Mi'kmaq de la Faculté de droit Schulich de l'Université Dalhousie à Halifax, et Jennifer Smith, professeure émérite de sciences politiques à l'Université Dalhousie.

Annexe 8 – Budget et dépenses

Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais			
Dépenses au 1^{er} novembre 2017 (en dollars)			
La Commission a fixé son budget de façon indépendante. Seules les dépenses en services professionnels ont été plafonnées.			
	Estimées	Réelles	
Services professionnels**			
Douglas Keefe	115,000	106,381.29	*
Sharon Davis-Murdoch	70,000	41,400.00	
Dr. Kenneth Deveau	70,000	55,950.00	
Recherche externe sous contrat	25,000	21,800.00	
Services-conseils en communication	10,000	8,002.50	*
Interprétation simultanée	10,000	4,382.80	
Traduction de documents	16,000	5,432.76	*
Frais généraux	2,000	890.33	*
Services audiovisuels	12,000	10,060.00	
Télécommunications	5,000	789.84	*
Déplacements	37,500	33,186.83	*
Publicité	1,000	149.96	
Réunions	5,000	3,427.31	
TOTAL	378,500	291,853.62	
* Factures finales à venir.			
** Le gouvernement a approuvé un montant maximal de 320 000,00 \$. of \$320,000.00			

Annexe 9 – Population de la Nouvelle-Écosse – Évolution par comtés, 1991–2016

Tableau 8

Comté	Population (recensement)						Croissance démographique		
	1991	1996	2001	2006	2011	2016	2011–2016 (5 ans)	2006–2016 (10 ans)	1991–2016 (25 ans)
Annapolis	23 641	22 324	21 773	21 438	20 756	20 591	-0,7 %	-3,9 %	-12,9 %
Antigonish	19 226	19 554	19 578	18 836	19 589	19 301	-1,4 %	2,4 %	0,3 %
Cap-Breton	120 098	117 849	109 330	105 928	101 619	98 722	-2,8 %	-6,8 %	-17,8 %
Colchester	47 683	49 262	49 307	50 023	50 968	50 585	-0,7 %	1,1 %	6,0 %
Cumberland	34 284	22 804	32 605	32 046	31 353	30 005	-4,3 %	-6,3 %	-12,4 %
Digby	21 250	20 500	19 548	18 992	18 036	17 323	-3,9 %	-8,7 %	-18,4 %
Guysborough	11 724	10 917	9 827	9 058	8 143	7 625	-6,3 %	-15,8 %	-34,9 %
Halifax	330 846	342 966	359 183	372 858	390 328	403 390	3,3 %	8,1 %	21,9 %
Hants	37 843	39 483	40 513	41 182	42 304	42 558	0,6 %	3,3 %	12,4 %
Inverness	21 620	20 918	19 937	19 036	17 947	17 235	-3,9 %	-9,4 %	-20,2 %
Kings	56 317	59 193	58 866	60 035	60 589	60 600	0,0 %	0,9 %	7,6 %
Lunenburg	47 634	47 561	47 591	47 150	47 313	47 126	-0,4 %	0 %	-1,0 %
Pictou	49 651	48 718	46 965	46 513	45 643	43 748	-4,1 %	-5,9 %	-11,8 %
Queens	12 923	12 427	11 723	11 212	10 960	10 351	-5,5 %	-7,6 %	-19,9 %
Richmond	11 260	11 022	10 225	9 740	9 293	8 964	-3,5 %	-7,9 %	-20,3 %
Shelburne	17 343	17 002	16 231	15 544	14 496	13 966	-3,6 %	-10,1 %	-19,4 %
Victoria	8 708	8 482	7 962	7 594	7 115	7 089	-0,3 %	-6,6 %	-18,5 %
Yarmouth	27 891	27 310	26 843	26 277	25 275	24 419	-3,3 %	-7,0 %	-12,4 %
Nouvelle-Écosse	899 942	909 282	908 007	913 462	921 727	923 598	0,2 %	1,1 %	2,6 %

Statistique Canada, « Recensement de 1991 à celui de 2016 » et « Recensement de la population de 2006 ».
Ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse, Division de l'économie et de la statistique, « Nova Scotia Perspective ».

Annexe 10 – Population de 2016 par circonscriptions (2012 et 2002)¹

Tableau 9

	Circonscription en 2012	Population; tous âges confondus (Recensement de 2016)	Population selon la langue maternelle : français; tous âges confondus (Recensement de 2016)	Population selon les minorités visibles : noir (ENM de 2011)		Circonscription en 2002	Population; tous âges confondus (Recensement de 2016)	Population selon la langue maternelle : français; tous âges confondus (Recensement de 2016)	Population selon les minorités visibles : noir (ENM de 2011)
1	Annapolis	20 433	422	120	1	Annapolis	17 592	366	56
2	Antigonish	17 384	605	122	2	Antigonish	19 239	690	146
3	Argyle- Barrington	15 296	3 723	-	3	Argyle	7 884	3 585	-
4	Bedford	27 870	1 018	261	4	Bedford-Birch Cove	32 743	1 191	333
5	Cape Breton Centre	14 958	173	1	5	Cape Breton Centre	13 452	156	-
6	Cape Breton- Richmond	13 094	2 219	-	6	Cape Breton North	15 726	80	-
7	Chester-St. Margaret's	18 378	341	-	7	Cape Breton Nova	12 403	146	470
8	Clare-Digby	17 315	5 490	495	8	Cape Breton South	19 749	348	90
9	Clayton Park West	22 199	644	325	9	Cape Breton West	18 428	218	40
10	Colchester- Musquodoboit Valley	17 496	182	45	10	Chester-St. Margaret's	20 557	396	1
11	Colchester North	18 158	233	25	11	Clare	8 019	5 094	45
12	Cole Harbour- Eastern Passage	19 146	874	156	12	Colchester- Musquodoboit Valley	17 507	182	46
13	Cole Harbour- Portland Valley	22 003	816	664	13	Colchester North	18 135	233	25
14	Cumberland North	16 406	249	315	14	Cole Harbour	19 462	742	689
15	Cumberland South	13 567	161	30	15	Cole Harbour- Eastern Passage	17 730	832	143
16	Dartmouth East	17 713	836	614	16	Cumberland North	17 936	267	315
17	Dartmouth North	19 967	606	1 080	17	Cumberland South	12 041	143	30
18	Preston- Dartmouth	13 789	441	2 698	18	Dartmouth East	18 877	889	1 165

19	Dartmouth South	20 854	636	217	19	Dartmouth North	19 971	606	1 080
20	Guysborough-Eastern Shore-Tracadie	12 317	271	338	20	Dartmouth South-Portland Valley	26 063	818	298
21	Eastern Shore	15 221	384	70	21	Digby-Annapolis	12 286	455	513
22	Fairview-Clayton Park	23 573	570	1 044	22	Eastern Shore	15 624	400	71
23	Glace Bay	14 711	55	-	23	Glace Bay	14 711	55	-
24	Halifax Armdale	15 189	428	217	24	Guysborough-Sheet Harbour	10 463	186	314
25	Halifax Atlantic	18 914	398	598	25	Halifax Atlantic	22 389	480	637
26	Halifax Chebucto	19 580	612	100	26	Halifax Chebucto	18 667	561	455
27	Halifax Citadel-Sable Island	18 667	532	10	27	Halifax Citadel-Sable Island	20 906	599	10
28	Halifax Needham	19 041	625	1 789	28	Halifax Clayton Park	29 266	770	721
29	Hammonds Plains-Lucasville	17 386	512	371	29	Halifax Fairview	20 436	556	468
30	Hants East	23 566	370	30	30	Halifax Needham	20 193	656	1 720
31	Hants West	19 038	270	205	31	Hammonds Plains-Upper Sackville	28 335	872	570
32	Inverness	13 999	2 134	-	32	Hants East	23 616	370	30
33	Kings North	19 868	291	170	33	Hants West	18 979	270	205
34	Kings South	21 022	316	278	34	Inverness	17 252	2 276	-
35	Kings West	19 684	743	67	35	Kings North	19 869	291	170
36	Lunenburg	16 915	229	-	36	Kings South	21 021	316	278
37	Lunenburg West	19 588	305	-	37	Kings West	19 676	743	67
38	Northside-Westmount	19 465	205	-	38	Lunenburg	16 919	229	-
39	Pictou Centre	15 794	181	322	39	Lunenburg West	18 252	278	-
40	Pictou East	14 525	100	91	40	Pictou Centre	15 686	179	313
41	Pictou West	13 441	194	2	41	Pictou East	14 602	101	100
42	Queens-Shelburne	17 009	123	350	42	Pictou West	13 471	194	2
43	Sackville-Beaver Bank	17 768	521	201	43	Preston	9 579	256	2 043
44	Sackville-Cobequid	18 730	548	355	44	Queens	11 620	107	35
45	Sydney-Whitney Pier	21 832	282	469	45	Richmond	8 953	2 064	-
46	Sydney River-Mira-Louisbourg	18 060	245	130	46	Sackville-Cobequid	18 709	548	355

47	Timberlea-Prospect	20 229	541	331	47	Shelburne	13 983	176	305
48	Truro-Bible Hill-Millbrook-Salmon River	20 097	267	390	48	Timberlea-Prospect	22 740	615	331
49	Victoria-The Lakes	15 906	117	-	49	Truro-Bible Hill	20 105	267	390
50	Waverley-Fall River-Beaver Bank	18 970	549	39	50	Victoria-The Lakes	11 351	88	-
51	Yarmouth	16 502	1 416	560	51	Waverley-Fall River-Beaver Bank	22 951	648	51
					52	Yarmouth	16 507	1 422	560
	TOTAL	922 630	34 005	15 695		TOTAL	906 122	32 585	15 125
	Population totale selon le Recensement de 2016	923 595	33 780	20 790		Population totale selon le Recensement de 2016	923 595	33 780	20 790
	Population non distribuée	965	(225)	5 095		Population non distribuée	17 473	1 195	5 665
	Proportion de la population non distribuée	0,104 %	-0,666 %	24,507 %		Proportion de la population non distribuée	1,892 %	3,539 %	27,249 %

¹ Ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse, Division de l'économie et de la statistique.

Annexe 11 – Bibliographie

- ACE, LE RÉSEAU DU SAVOIR ÉLECTORAL (2017). *Les systèmes électoraux*, [en ligne].
[<http://aceproject.org/ace-fr/topics/es/onePage>]
- AFFAIRES AFRO-NÉO-ÉCOSSAISES, MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS, DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2017). *African Nova Scotian Community*, [en ligne].
[<https://ansa.novascotia.ca/community>]
- ARCHER, K. (1993). « Conflict and Confusion in Drawing Constituency Boundaries: The Case of Alberta », *Analyse de Politiques*, vol. 19, no 2, p. 177-193.
- AUCOIN, P. (1993). « Les politiques de la réforme électorale », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 16, no 1, [en ligne].
[<http://www.revparl.ca/francais/issue.asp?param=144&art=955>]
- BANDUCCI, S., T. DONOVAN et J. KARP (2004).
« Minority Representation, Empowerment, and Participation », *The Journal of Politics*, vol. 66, no 2, p. 534-556.
- BIRD, K. (2003). *The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research*. Hamilton : Université McMaster.
- BLACK LEARNERS ADVISORY COMMITTEE (1994).
BLAC Report on Education: Redressing Inequity—Empowering Black Learners, [en ligne].
[<https://acs.ednet.ns.ca/sites/default/files/BLAC%20Report%20on%20Education%20Vol%201-3.pdf>]
- BOURHIS, R. (2001). « Acculturation, language maintenance and language loss ». Tiré de Jetske Klatter-Folmer et Piet Van Avermaet (éd.), *Language maintenance and language loss*, p. 5-37. Tilburg, Pays-Bas : Tilburg University Press.
- CARBERT, L., et N. BLACK (2013). « Doing the Work of Representation, Nova Scotia Style ». Tiré de *Mind the gaps: Canadian perspectives on gender & politics*, p. 18-33.
- R. Lexier et T. Small (éd.). Black Point, Nouvelle-Écosse : Fernwood Press.
- CARDINAL, L., R. LÉGER et M. NORMAND (2017). *La représentation électorale effective des minorités acadienne, francophone et afro-néo-écossaise*. Préparé pour la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais. Francophonie et politiques publiques, Université d'Ottawa.
- CARSTOCEA, A., M. KUKLYS et T. MALLOY (2015). *ECMI Handbook: Participatory Mechanisms for National Minorities*. Flenbury, Allemagne : European Centre for Minority Issues, [en ligne].
[http://ecmi-epp.org/wp-content/uploads/2016/01/ECMI_Handbook_12-2015.pdf]

CARTWRIGHT, S. (2016). « Proportional representation can offer democracy to all, not just to the majority », *openDemocracy UK*, [en ligne]. [<https://www.opendemocracy.net/uk/sophie-cartwright/proportional-representation-can-offer-democracy-to-all-not-just-to-majority>] (17 août 2016)

CHAMBRE D'ASSEMBLÉE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2011). *Rapport du Comité spécial sur l'établissement d'une commission de délimitation des circonscriptions électorales, 30 décembre 2011*, [en ligne]. [<http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10646188.pdf>]

CHAMBRE D'ASSEMBLÉE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE. *Debates and Proceedings*. 90/92-124, p. 81, [en ligne]. [<http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/HansardDeposit/55-02/19920428.pdf>]

COMMISSARIAT À LA MAGISTRATURE FÉDÉRALE CANADA (2017). *Aperçu du régime de nomination à la magistrature fédérale*, [en ligne]. [<http://www.fja.gc.ca/appointments-nominations/index-fra.html>]

COMMISSION DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2012). *Consultations publiques avec la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse*, [en ligne].

[http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10665626_13.pdf]

[http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10665626_12.pdf]

[http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10665626_10.pdf]

[http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10665626_9.pdf]

[http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10665626_8.pdf]

[http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10665626_4.pdf]

[http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10665626_3.pdf]

[http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10665626_2.pdf]

[http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10665626_1.pdf]

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2017).

Relever la barre : Stratégie de promotion de la diversité et de l'inclusion dans la fonction publique, 2014-2018, [en ligne].

[https://novascotia.ca/psc/pdf/employeeCentre/diverseWorkforce/Relever_La_Barre.pdf]

COMMISSION DU DROIT DU CANADA (2004).

Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada, [en ligne].

[<http://publications.gc.ca/collections/Collection/J31-61-2004F.pdf>]

CONSEIL CONSULTATIF SUR LA CONDITION FÉMININE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2017).

Women in Leadership, [en ligne].

[<https://women.gov.ns.ca/leadership>]

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2013).

Profil communautaires 2012-2013, [en ligne].

[<http://www.cdene.ns.ca/fr/ressources/publications>]

CORBETT, M. J. (2007). *Learning to Leave: the Irony of Schooling in a Coastal Community*. Black Point, Nouvelle-Écosse : Fernwood Publishing.

COUR D'APPEL DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2016).

Mémoire de l'intervenant : Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse.

COUR D'APPEL DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE.

Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission, 2017 NSCA 10, [en ligne].
[http://www.courts.ns.ca/Decisions_Of_Courts/documents/2017nsca10.pdf]

COURTNEY, J., R. PELLETIER et J. SMITH (2002). « La notion de "communauté d'intérêts" dans la délimitation des circonscriptions électorales », *Perspectives électorales*, p. 8-24, [en ligne].
[<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=eim/issue6&document=p3&lang=f>]

CROUCH, H. (2017). « Voting Shake Up. What is proportional representation, why don't we use the voting system in the UK, and where is it used? », *The Sun*, [en ligne].
[<https://www.thesun.co.uk/news/3751809/proportional-representation-voting-system-uk>] (8 juin 2017)

CUTHBERTSON, B. (2008). « Brève histoire des élections et du vote en Nouvelle-Écosse 1758-2006 », *La démocratie parlementaire au Canada 250 ans*, [en ligne].
[<http://0nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10625422.pdf>]

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. The Final Report of the Nova Scotia Provincial Electoral Boundaries Commission*, [en ligne].
[<http://0nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10097223.pdf>]

ÉLECTIONS CANADA (2007). *L'histoire du vote au Canada*, [en ligne].
[<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=index&lang=f>]

ÉLECTIONS CANADA (2011). *La formule de représentation*, [en ligne].
[<http://elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cir/red/form&document=index&lang=f>]

ÉLECTIONS CANADA (2013). *Optimiser les valeurs du redécoupage, chapitre 2 – Favoriser la représentation effective*, [en ligne].
[http://www.elections.ca/res/rep/off/recom_redis/recom_redistribution_f.pdf]

ELECTIONS NEW ZEALAND (2017). *2017 General Election – Official Result*, [en ligne].
[http://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2017/]

ELECTIONS NEW ZEALAND (2017). *Maori and the Vote*, [en ligne].
[<http://www.elections.org.nz/m%C4%81ori-and-vote>]

ELECTIONS NOVA SCOTIA (2017). *Resources, Electoral Maps*, [en ligne].
[<http://electionsnovascotia.ca/electoral-maps>]

ELECTORAL BOUNDARIES COMMISSION OF PRINCE EDWARD ISLAND (2017). *May 5th, 2017 Report of the Electoral Boundaries Commission of Prince Edward Island*, [en ligne].
[<http://s3.documentcloud.org/documents/3711001/Report-of-the-Electoral-Boundaries-Commission-of.pdf>]

ENIDLEE CONSULTANTS INC. (2009). *Quelle est la réalité? Étude de l'efficacité des mesures prises en réponse aux recommandations du rapport BLAC en vue d'améliorer les chances et les résultats des apprenants afro-néo-écossais dans leurs études*, [en ligne].
[<https://acs.ednet.ns.ca/sites/default/files/Reality%20Check%20Final%20Report%20FR.pdf>]

FARAGHER, J. M. (2006). *Great and Noble Scheme: The Tragic Story of the Expulsion of the French Acadians*. New York : Norton Publishing.

FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS (2017).

Femmes dans les gouvernements locaux, Voix plurielles pour le changement, [en ligne].

[<https://fcm.ca/accueil/programmes/femmes-dans-les-gouvernements-locaux/voix-plurielles-pour-le-changement.htm>]

FRASER, F. (2005). *How the Blacks Created Canada*. Edmonton : Dragon Hill Publishing Ltd.

GOBRY, P.-E. (2014). « Want To Know The Language Of The Future? The Data Suggests It Could Be...French », *Forbes*, [en ligne].

[<https://www.forbes.com/sites/pascalemanuelgobry/2014/03/21/want-to-know-the-language-of-the-future-the-data-suggests-it-could-be-french/#233bdaaf6d58>]

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2006). *French-language Services Regulations*, [en ligne].

[<https://www.novascotia.ca/just/regulations/regs/flsregs.html>]

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2011). *Loi sur les services en français*, [en ligne].

[<http://nslegislature.ca/legc/statutes/frenchla.htm>]

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2015).

Behavioural Competency Dictionary for the Government of Nova Scotia.

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2015). *Civil Service Act*, [en ligne].

[<http://nslegislature.ca/legc/statutes/civil%20service.pdf>]

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2015). *Education Act*, [en ligne].

[<http://www.nslegislature.ca/legc/statutes/education.pdf>]

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2016). *Elections Act*, [en ligne].

[<http://nslegislature.ca/legc/statutes/elections.pdf>]

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2016). *House of Assembly Act*, [en ligne].

[<http://nslegislature.ca/legc/statutes/house%20of%20assembly.pdf>]

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2016). *Municipal Government Act*, chap. 18, 1998, [en ligne].

[<http://nslegislature.ca/legc/statutes/municipal%20government.pdf#page=22>]

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2017).

House of Assembly Management Commission Regulations 43A(1), [en ligne].

[<https://www.novascotia.ca/just/regulations/regs/hamgmtcom.htm>]

GOUVERNEMENT DU CANADA.

Loi constitutionnelle de 1982, Partie 1, Charte canadienne des droits et libertés, [en ligne].

[<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-15.html>]

GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI (2017).

Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, [en ligne].

[<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/contents>]

GRIFFITHS, N. E. S. (2004). *From Migrant to Acadian: A North American Border People, 1604-1755*.

Montréal : McGill University Press.

GUN, A. (2017). « Black parliamentarians meeting in N.S. in 2018 », *The Chronicle Herald*, [en ligne].

[<http://thechronicleherald.ca/novascotia/1497192-black-parliamentarians-meeting-in-n.s.-in-2018>]
(23 août 2017)

HAUT-COMMISSAIRE DE L'OSCE POUR LES MINORITÉS NATIONALES DE L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE (OSCE) (1999). *The Lund recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note*, [en ligne].
[<http://www.osce.org/hcnm/32240?download=true>]

JOHNSON, D. (1994). « Canadian Electoral Boundaries and the Courts: Practices, Principles and Problems », *Revue de droit de McGill*, vol. 39, p. 224-235.

KEPPIE, C. (2013). « Meaning Systems of Two Identity Concepts: Acadie vs Acadien », *American Review of Canadian Studies*, vol. 43, n° 3, p. 315-333.

KNIGHT, A. (2017). *La représentation politique des personnes d'ascendance africaine au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada*. Préparé pour la Commission sur la représentation effective des électeurs acadiens et afro-néo-écossais.

KYMLICKA, W. (1998). *Finding our way: Rethinking ethnocultural relations in Canada*. Toronto : Oxford University Press.

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*.

LANDRY, R. (2009). « Autonomie culturelle et vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire », *Revue de la common law en français*, n° 11, p. 19-43.

LANDRY, R., R. ALLARD et K. DEVEAU (2010). « École et autonomie culturelle : enquête pancanadienne en milieu scolaire francophone minoritaire », Ottawa : *Nouvelles perspectives canadiennes*.

LORTIE, P. (1991). *Commission royale sur la réforme électorale et le financement de partis*, [en ligne].
[<http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/lortie1991-fra/lortie1991-fra.htm>]

MACNEIL, T., et COMMISSION DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2012). *Rapport d'étape – 31 mai 2012*, [en ligne].
[<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*, [en ligne].
[<http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10651172.pdf>]

MACNEIL, T., et COMMISSION DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2012). *Pour une représentation juste et effective – 24 septembre 2012*, [en ligne].
[<http://0-nsleg-edeposit.gov.ns.ca.legcat.gov.ns.ca/deposit/b10653119.pdf>]

MEDEIROS, M., et B. FOREST. « Unrepresented No More. Noncontiguous ridings could enhance Aboriginals' voice in our political institutions », *Inroads*, vol. 34, no 90, p. 118-125.

NOVA SCOTIA COMMISSION ON BUILDING OUR NEW ECONOMY (2014). *Now or Never: An Urgent Call to Action for Nova Scotians*.

OFFICE DES AFFAIRES ACADIENNES ET DE LA FRANCOPHONIE, MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS, DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2017). *Réponse aux rapports de la communauté acadienne et francophone*, [en ligne].
[<https://acadien.novascotia.ca/fr/rapports-et-plans>]

OWEN, B., et G. LARDEYRET. *Don't waste your best asset*. ACE, Le Réseau du savoir électoral, [en ligne].
[<http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/GB/united-kingdom-dont-waste-your-best-asset/view>]

PAL, M., et S. CHOUDHRY (2014). « Still Not Equal? Visible Minority Vote Dilution in Canada », *Canadian Political Science Review*, vol. 8, no 1, p. 85-101.

PROVINCE DE L'ALBERTA (2016).

Electoral Boundaries Commission Act: Revised Statutes of Alberta 2000, Chapter E-3, [en ligne].
[<http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/E03.pdf>]

RÉSEAU DE SANTÉ VITALITÉ (2017). *Leader francophone au service de ses collectivités*, [en ligne].
[<http://www.vitalitenb.ca/fr>]

ROSS, S., et A. DEVEAU (1995). *The Acadians of Nova Scotia*. Halifax : Nimbus.

SERVICES JUDICIAIRES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE (2016).

Nominations judiciaires provinciales : lignes directrices relatives aux nominations au mérite, [en ligne].
[http://www.novascotia.ca/just/court_services/_docs/guidelines_provincial_judicial_appts_september_2016_french.pdf]

SMITH, J., et L. TURNBULL (2008). « À la pointe du changement? : la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Écosse », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 31, no 2, [en ligne].
[<http://www.revparl.ca/francais/issue.asp?param=189&art=1286>]

SOFFEN, K. (2016). « How Racial Gerrymandering Deprives Black People of Political Power », *The Washington Post*, [en ligne].

[https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/06/09/how-a-widespread-practice-to-politically-empower-african-americans-might-actually-harm-them/?utm_term=.153b0056ae1b] (9 juin 2016)

STATISTIQUE CANADA (1996). *Recensement de la population de 1996*, [en ligne].
[<http://www12.statcan.gc.ca/francais/census01/info/census96.cfm>]

STATISTIQUE CANADA (2001). *Recensement de 2001*, [en ligne].
[<http://www5.statcan.gc.ca/olc-cel/olc?ObjId=94F0046X&ObjType=2&lang=fr&limit=0>]

STATISTIQUE CANADA (2006). *Recensement de la population de 2006*, [en ligne].
[<http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/index-fra.cfm>]

STATISTIQUE CANADA (2011). *Profil de l'ENM, 2011*, [en ligne].
[<http://www12.statcan.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>] STATISTIQUE CANADA (2011). *Programme du Recensement de 2011*, [en ligne].
[<http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/rtd/index-fra.cfm>]

STATISTIQUE CANADA (2017). *Programme du Recensement de 2016*, [en ligne].
[<http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/index-fra.cfm>]

TAJFEL, H. (1981). *Human groups and social categories: Studies in social psychology*. Cambridge : Cambridge University Press.

THE COURTS OF NOVA SCOTIA (2010). *The Civil Procedure Rules of Nova Scotia*, [en ligne].
[http://www.courts.ns.ca/Civil_Procedure_Rules/cpr_home.htm]

THE COURTS OF NOVA SCOTIA (2017). *Nova Scotia Judicial Mentorship Initiative for African Nova Scotian and Indigenous Lawyers*, [en ligne].
[http://www.courts.ns.ca/Bar_Information/documents/MenteeEnrollmentFormcommuniquéFinal20170403.pdf]

THE COURTS OF NOVA SCOTIA. *Les règles de procédure civile de la Nouvelle-Écosse*, [en ligne].
[http://www.courts.ns.ca/Civil_Procedure_Rules/cpr_in_french.htm]

UNIVERSITÉ SAINTE-ANNE. « Mission », *Plan stratégique 2013-2018*, [en ligne].
[<https://www.usainteanne.ca/plan-strategique>]

XANTHAKI, A., et D. O'SULLIVAN (2009). « Indigenous Participation in Elective Bodies: The Maori of New Zealand », *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 16, n° 2, p. 181-207.

Jurisprudence citée

Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation) [2003] C.S.C. 62, [en ligne].
[<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2096/index.do>]

Le procureur général de la Saskatchewan c. Roger Carter, QC [1991] 2 R.C.S. 158.

Mahé c. Alberta [1990] 1 R.C.S. 342, [en ligne].
[<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/580/index.do?r=AAAAQAFTWFow6kB>]

Renvoi relatif à la sécession du Québec [1998] 2 R.C.S. 217, paragr. 49, [en ligne].
[<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do>]

