



Fédération acadienne
de la Nouvelle-Écosse

Mémoire

Présenté au Comité de modifications aux lois

Automne 2019

1. Incorporée le 14 octobre 1968, La Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (ci-après la Fédération acadienne) a été créée dans le but de promouvoir l'épanouissement et le développement global de la communauté acadienne et francophone de la Nouvelle-Écosse.

2. La Fédération acadienne accomplit sa mission :

- en agissant comme porte-parole principal de la population acadienne et francophone de la Nouvelle-Écosse ;
- en facilitant la concertation et le partenariat de l'ensemble des organismes œuvrant au sein de la communauté acadienne et francophone de la Nouvelle-Écosse tout en respectant le mandat de chacun de ces organismes ;
- en offrant des services et des programmes répondant aux besoins de ses membres et ;
- en appuyant ses membres dans le développement et l'épanouissement de la communauté acadienne et francophone de la Nouvelle-Écosse.

3. Depuis ses débuts en 1968, la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse a contribué à la naissance et à l'avancement de plusieurs dossiers pour la communauté acadienne notamment dans les domaines de l'éducation, de l'économie, de la politique, de la justice, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des femmes, des aînés, de l'alphabétisation et de l'immigration.

4. Par sa présence aujourd'hui, la Fédération acadienne représente aujourd'hui l'ensemble de la communauté acadienne de la Nouvelle-Écosse ainsi que ses 28 organismes régionaux, sectoriels et institutionnels.

5. Bien que la Fédération acadienne juge de façon positive le rapport final de la Commission de délimitation des frontières électorales, en particulier sa recommandation de rétablir les anciennes circonscriptions électorales acadiennes exceptionnelles de Clare, d'Argyle et de Richmond, elle est extrêmement déçue de la décision partagée à 5 contre 4 de ne pas recommander de circonscription ou de député acadien pour la région de Chéticamp.

6. La Fédération acadienne reconnaît l'indépendance de la Commission de délimitation des frontières électorales mais estime que le rapport de cette dernière présente d'importances iniquités et lacunes, en particulier quant à l'analyse constitutionnelle relative à la création d'une circonscription exceptionnelle pour Chéticamp.

7. En effet, la Fédération acadienne estime que la Commission de délimitation des frontières électorales a négligé d'appliquer les principes de représentation effective présentés dans le Renvoi relatif aux circonscriptions

électorales provinciales (Sask.), [1991] 2 RCS 158 (« l'arrêt Carter ») et dans le mandat de la Commission figurant dans la *House of Assembly Act*, pour effectuer son étude d'une circonscription exceptionnelle pour Chéticamp.

8. Dans l'arrêt *Carter*, la Cour suprême du Canada a statué sur les facteurs autres que démographiques qui peuvent être utilisés pour déterminer la taille des circonscriptions électorales :

Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale. Ce ne sont là que des exemples de considérations qui peuvent justifier une dérogation à l'égalité absolue des votes dans la poursuite d'une représentation plus effective ; la liste n'est pas exhaustive. (C'est nous qui soulignons.)

9. Par ailleurs, le mandat de la Commission de délimitation des frontières électorales, tel que défini dans la *House of Assembly Act*, reprend les mêmes facteurs géographiques, historiques, culturels ou linguistiques pour justifier la création de circonscriptions exceptionnelles, notamment aux sous-paragraphes (b) et (c) du mandat.

(5B) The terms of reference of the commission include the following :

(a) there is a right to effective representation and elector parity is the prime factor in determining the electoral boundaries;

(b) deviation from elector parity is justified because of geography;

(c) deviation from elector parity may be justified because of historical, cultural or linguistic settlement patterns and because of political boundaries;

(d) subject to clause (e), the estimated number of electors in each electoral district may vary by no more than 25% above or below the estimated average number of electors per electoral district;

(e) subject to subsection (5C), there may be one or more exceptional electoral districts where, in exceptional circumstances, the estimated number of electors in the electoral district is more than 25% above or below the estimated average number of electors per electoral district;

(f) electoral districts may be non-contiguous;

(g) subject to subsection (5C), the preliminary report must include electoral boundaries for the existing number of electoral districts and for at least one different total number of electoral districts; and

(h) for greater certainty, the final report must include only one recommendation of electoral boundaries.

10. Dans son rapport final, la Commission ne fournit aucune raison pour justifier le rejet de l'option d'une circonscription pour Chéticamp ou d'une double députation pour Inverness mis à part le nombre d'électeurs ou parité électorale. Autrement dit, la lentille de la représentation effective ne semble pas avoir été appliquée pour la circonscription de Chéticamp alors qu'elle l'a été pour les autres circonscriptions exceptionnelles créées par la Commission.

11. La Fédération acadienne note qu'en terme d'identité collective distincte et active et en dépit d'une marginalisation systémique exercée par les gouvernements successifs, les régions de Chéticamp, de Richmond, de Clare et d'Argyle sont toujours considérées par l'ensemble de la communauté acadienne comme étant les quatre régions traditionnelles acadiennes d'importance. La Fédération acadienne estime que le dynamisme économique, culturel et linguistique de ces quatre communautés est essentiel à l'identité et à l'épanouissement de l'Acadie de la Nouvelle-Écosse et qu'il est primordial de reconnaître et d'appuyer ces régions traditionnelles acadiennes en leur permettant d'élire leur représentant à l'Assemblée législative.

12. Dans le cas de Chéticamp, une dérogation au principe de parité électorale au profit de la représentation effective semble tout aussi justifiée et raisonnable que dans le cas des autres circonscriptions exceptionnelles désignées par la Commission, notamment en raison des facteurs géographique, historique, linguistique et culturel. Les prochains paragraphes expliquent plus en détail ce qui motive la demande de la Fédération acadienne pour la région de Chéticamp.

13. Sur le plan géographique, la circonscription d'Inverness s'étend sur plus de 240 km (incluant un trajet dans le parc des Hautes-Terres-du-Cap-Breton). Il s'agit de la plus grande circonscription de la province. Par conséquent, il est difficile de prétendre qu'un député puisse représenter de façon aussi efficace la population de cette circonscription par rapport à un député dont la circonscription est plus petite. Cette difficulté de représentation s'accroît quand on tient compte que la circonscription est composée de plusieurs groupes d'origine distincte dont les Acadiens.

14. Comme indiqué dans la lettre d'opposition signée par quatre des neuf commissaires, la Commission a tenu compte du facteur géographique pour modifier les limites de la circonscription d'Eastern Shore-Guysborough-Tracadie. Or, selon les données d'Élections Nouvelle-Écosse, la circonscription d'Inverness avec un total de 11 140 électeurs est de taille légèrement supérieure à celle d'Eastern Shore-Guysborough-Tracadie qui en compte 10 022. De même, avec une distance de plus de 240 km, la circonscription d'Inverness est plus étendue que celle d'Eastern Shore-Guysborough-Tracadie pour 234 km (de Musquodoboit Harbour au détroit de Canso). Comme il s'agit de circonscriptions comparables sur le plan du nombre d'électeurs comme de l'étendue géographique, la Fédération acadienne s'explique difficilement la division de la circonscription d'Eastern Shore-Guysborough-Tracadie et non celle d'Inverness.

15. D'un point de vue historique, la communauté acadienne de Chéticamp mérite également cette désignation. Bien que la région n'ait connu aucun établissement permanent avant 1782, la région de Chéticamp était reconnue comme un des postes de pêche temporaires de la côte ouest du Cap-Breton au 17^e siècle. Après le traité de Paris en 1763, des marchands jersiais s'établissent dans les régions autrefois occupées par les pêcheurs français. C'est ainsi que Charles Robin crée des stations de pêche permanentes sur la côte gaspésienne, le long de la baie des Chaleurs puis dans la région de Chéticamp. À la recherche de main d'œuvre, il encourage les Acadiens à revenir dans la région.

16. Le retour des Acadiens dans la partie nord du Cap-Breton s'effectue à partir de 1782, soit près de 20 années après les régions de Clare et d'Argyle. Le Cap-Breton est alors séparé de la Nouvelle-Écosse sur le plan politique et l'octroi de terres est d'abord très lent avant d'être arrêté complètement en 1790. Contrairement à la pratique dans Clare et Argyle, aucun lot n'est octroyé et on laisse à un groupe de quatorze fondateurs de Chéticamp le soin de morceler la terre.

17. À partir de 1830, les terres des Acadiens du nord du Cap-Breton couvrent un territoire de 40 kilomètres le long de la mer. Tout comme le chapelet de villages dans la région de Clare, les villages de Chéticamp forment une population acadienne homogène.

18. L'économie de Chéticamp dépend surtout de la pêche à la morue et d'autres espèces. Les montagnes et un terrain peu fertile empêchent les Acadiens de la région de se tourner vers l'agriculture sauf pour leur subsistance. Des années 1770 aux années 1890, l'économie de Chéticamp est dominée par la compagnie de Charles Robin qui possède le monopole de la pêche, de l'achat,

de la vente et de la transformation. Les bateaux et les agrès de pêche appartiennent à la compagnie et sont loués par les pêcheurs. En retour, la compagnie leur fait crédit des articles disponibles au magasin de la compagnie. Ce système d'exploitation se démarque grandement des systèmes prévalant dans les régions de Clare et d'Argyle. Pour s'affranchir d'un système qui s'apparente au servage et qui empêche une autonomie économique, les Acadiens de Chéticamp développent vers les années 1915 un des plus importants mouvements coopératifs en Nouvelle-Écosse.

19. En 1936, les Acadiens de la région de Cap-Rouge, situé au nord de Chéticamp, sont expropriés pour permettre la construction du Parc national des Hautes-Terres-du-Cap-Breton alors que les habitants à majorité écossaise du village de Pleasant Bay, situé en plein cœur du Parc des Hautes-Terres, ne le sont pas. Cette expropriation sera perçue par bon nombre d'Acadiens de la région de Chéticamp comme une seconde Déportation.

20. La Fédération acadienne estime que la présence d'un député représentant la région de Chéticamp à l'Assemblée législative aurait pu empêcher l'expropriation de la communauté acadienne de Cap-Rouge pour construire le parc des Hautes-Terres-du-Cap-Breton à partir de 1936. La Fédération acadienne note que la communauté limitrophe de Pleasant Bay, majoritairement anglophone et représentée alors par un député anglophone, n'a pas subi le même traitement : elle a été protégée de l'expropriation, le parc des Hautes-Terres contournant cette région.

21. Sur plan linguistique, les droits reconnus par la *Charte* sont de caractère réparateur et ils servent à favoriser le développement des groupes minoritaires de langue officielle en reconnaissance de leur contexte historique particulier. Comme l'indique la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mahé c. Alberta*, [1990] 1 RCS 342 les « *minorités linguistiques ne peuvent pas être certaines que la majorité tiendra compte de toutes leurs préoccupations linguistiques et culturelles. Cette carence n'est pas nécessairement intentionnelle : on ne peut attendre de la majorité qu'elle comprenne et évalue les diverses façons dont les méthodes d'instruction peuvent influencer sur la langue et la culture de la minorité.* »

22. D'autre part, la crise des écoles acadiennes vécue dans les années 80 et provoquée par un gouvernement inconscient des tensions linguistiques dans la région de Chéticamp est toujours très présente dans l'imaginaire collectif. Les gens de la région utilisent le terme guerre civile pour décrire cette période extrêmement déchirante et les séquelles se font sentir encore de nos jours. Avec la déportation des Cap-Rougiens, il s'agit de la deuxième crise d'importance provoquée par un gouvernement provincial au cours du siècle dernier dans cette région acadienne. Encore une fois, la Fédération acadienne est convaincue qu'un député acadien aurait été davantage sensible à ces

questions menaçant la paix sociale de la région et que le résultat aurait été différent, le cas échéant.

23. Par ailleurs, en raison de l'importante majorité d'anglophones dans le comté d'Inverness, les Acadiens de la région de Chéticamp n'ont réussi à faire élire que deux Acadiens à l'Assemblée législative, le dernier étant élu en 1925. Il s'agit très certainement de l'une des raisons qui explique que la région de Chéticamp n'ait pas été considérée comme région acadienne protégée en dépit des nombreuses représentations de la Fédération acadienne en ce sens depuis 1992, puisqu'aucun député provincial n'était en mesure de défendre les intérêts des Acadiens de cette région.

24. La Fédération acadienne affirme sans hésitation que la création d'une circonscription électorale exceptionnelle pour la région de Chéticamp est justifiée et qu'elle donnerait à la région une représentation effective entièrement légitime. Un député acadien pour la région de Chéticamp agirait comme levier pour optimiser les possibilités qui se présentent dans cette région, notamment sur le plan de l'immigration, de l'économie, des services en français et du tourisme.

25. La Fédération acadienne juge qu'en insistant sur la parité des électeurs sans tenir compte de la représentation effective des Acadiens de Chéticamp, la Commission de délimitations des frontières électorales perpétue les torts causés à cette communauté. Nier le droit à une représentation effective à la communauté acadienne de Chéticamp sous prétexte que cette communauté est trop petite, alors que ce droit est protégé dans d'autres communautés de dimension similaire, alors que la région de Chéticamp remplit selon nous l'ensemble des critères pour une représentation effective, c'est faire abstraction des facteurs géographiques, historiques, linguistiques et culturels qui caractérisent cette région, c'est empêcher la communauté de se maintenir en tant qu'entité linguistique et culturelle distincte et c'est contribuer à son assimilation.

Recommandations

26. Compte tenu que les Acadiens et les Acadiennes sont reconnus comme un des peuples fondateurs de notre pays, que la communauté acadienne est une communauté de langue officielle dont le statut est protégé par la *Charte canadienne des droits et libertés* ;

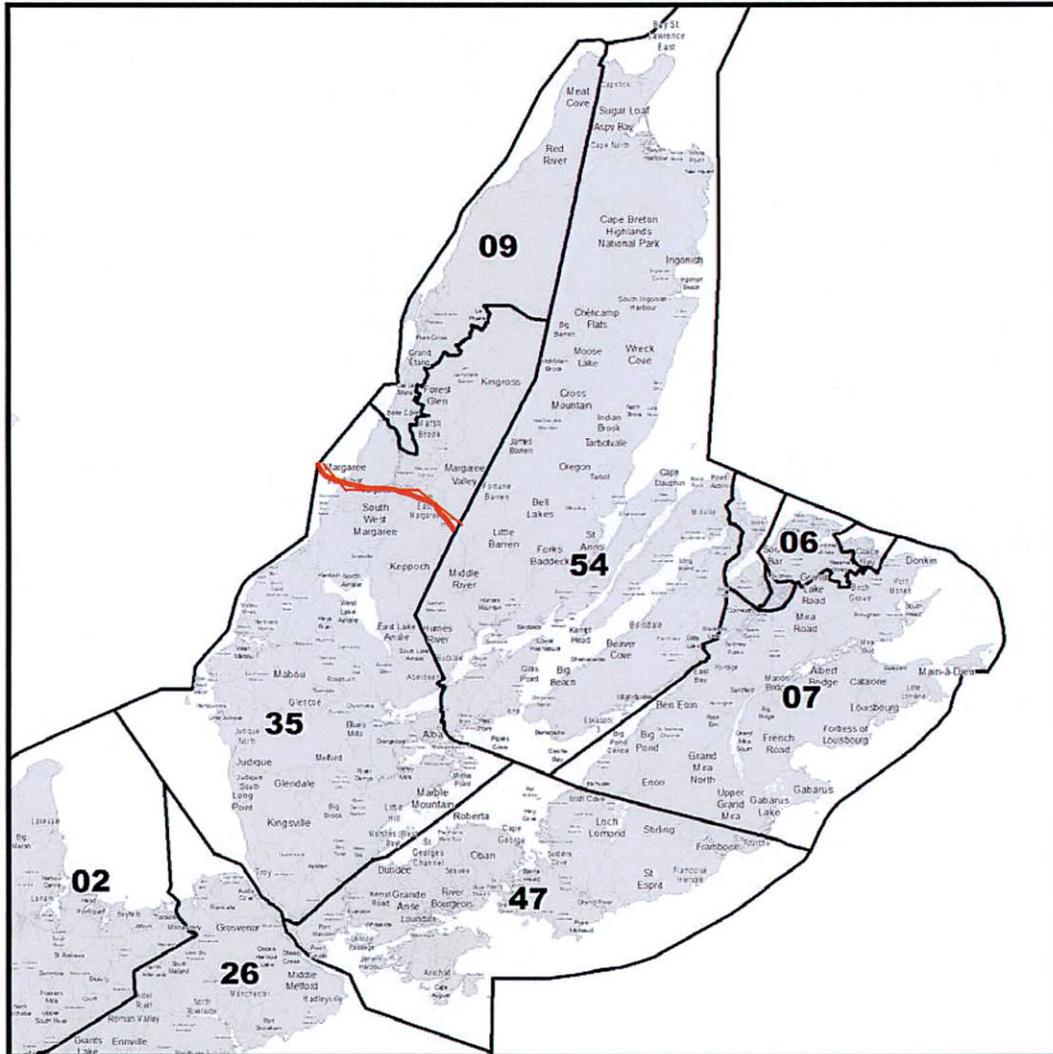
27. Compte tenu que la représentation de chaque communauté au niveau gouvernemental et le support institutionnel sont deux exemples d'indices objectifs qui influencent la vitalité et la survie d'une communauté

ethnolinguistique, en particulier la vitalité de la communauté acadienne de la Nouvelle-Écosse ;

28. Compte tenu des nombreuses décisions et des nombreuses actions qui ont entravé sciemment le développement de la communauté acadienne depuis plus de 250 ans, notamment pour la région de Chéticamp, comme mentionné dans le mémoire de la Fédération acadienne déposé devant la Commission de délimitations des frontières électorales en septembre 2018 ;

29. La Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse estime que le présent Comité de modifications aux lois a le devoir de corriger les iniquités et lacunes du rapport final de la Commission de délimitation des frontières électorales, en particulier pour ce qui est de l'analyse constitutionnelle relative à la création d'une circonscription exceptionnelle pour Chéticamp.

30. La Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse enjoint le Comité de modifications aux lois de reconnaître que l'absence de représentation effective pour les Acadiens de la région de Chéticamp a occasionné des torts encore plus importants pour cette région et, afin de corriger cette discrimination systémique, elle demande au Comité de modifications aux lois de déroger au rapport final de la Commission de délimitation des frontières électorales en créant une circonscription électorale exceptionnelle pour la région de Chéticamp. Les limites de cette circonscription pourraient s'établir comme suit, la ligne rouge indiquant la limite sud de la circonscription :



31. La Fédération acadienne justifie cette prolongation de la circonscription jusqu'à la région de *Margaree* parce que la région compte une forte population acadienne ou d'origine acadienne. Les cartes du 18^e siècle présentent la rivière *Margaree* sous le nom de rivière Sainte-Marguerite et *Margaree Harbour* sous le nom de havre de Madre ou de Magre. Par ailleurs, les habitants de la grande région de Chéticamp identifient la région qui débute à la fourche de Magré pour s'étendre vers la région nord comme le bord français.

32. Les gens de la région des *Margaree*, habitant la région sud de la circonscription proposée, tout comme les régions de la région de Meat Cove, résidant dans la région la plus au nord, ont d'ailleurs appuyé une circonscription exceptionnelle pour la région de Chéticamp.

33. Par ailleurs, à la page 67 de son rapport final, la Commission de délimitation des frontières électorales recommande que les commissions futures envisagent de conserver le statut de circonscription protégée pour Preston, que le nombre des électeurs corresponde ou non à l'indice du droit à la représentation. Toujours à la page 67 du rapport, la Commission ajoute que le maintien de ce statut permettrait de reconnaître l'importance pour l'histoire de la province et sa culture, les Afro-Néo-Écossais qui vivent dans leur patrie culturelle et à proximité. La circonscription électorale exceptionnelle de Preston constituerait un symbole de reconnaissance ainsi qu'une disposition institutionnelle concrète visant à améliorer la représentation effective qui est protégée par la Constitution. (C'est nous qui soulignons)

34. La Fédération acadienne invite le Comité de modifications aux lois à étendre ce statut protégé à l'ensemble des circonscriptions acadiennes puisqu'il a été clairement établi dans le rapport de la Commission sur la représentation effective que la communauté acadienne a été marginalisée au même titre que la population afro-néo-écossaise.

Nous vous remercions de votre attention.



**Final report of the
Electoral Boundaries
Commission
—
Response of the
Fédération
acadienne**

The Fédération acadienne is extremely pleased to note the Commission's recommendation to reestablish the Acadian ridings of Clare, Argyle and Richmond.

However, the FANE is deeply disappointed to observe a failure to recognize that Chéticamp meets *Charter* criteria for effective representation, as per precedent established in the *Carter* decision.

Inexplicably, the Commission does not provide justification or rationale for rejecting an exceptional electoral district for Chéticamp, despite widespread regional support and solid legal precedent. The possibility to grant this riding was stated as an option throughout the entire process, yet ultimately disappeared from the final report.

The Fédération acadienne considers that Chéticamp is entitled to be designated an exceptional district in the same manner as Clare, Argyle and Richmond.

The FANE asserts that all Acadian districts possess geographical, historical, linguistic and cultural legitimacy that more than meet the *Charter* concept for exceptional ridings.

As a minority community within an expansive Anglophone riding, Chéticamp faces an particularly acute challenge to elect an Acadian MLA, resulting in the community suffering expropriation, linguistic tension and marginalization to an even greater degree than those with exceptional status – clearly attesting to the effectiveness of exceptional ridings as envisaged by the *Charter*.

The Fédération acadienne considers that by not adequately considering effective representation for Chéticamp, the Commission missed a landmark opportunity to address historic wrongs and to further the community's development as a distinct linguistic and cultural entity.

Recommendations

- The Law Amendments Committee should correct the inconsistencies and shortcomings presented in the Electoral Boundaries Commission's final report, which the FANE believes does not adequately respect *Charter* values.
- The Fédération acadienne recommends an additional electoral district for Chéticamp and environs, encompassing the Margarees to the South and Meat Cove to the North – an option identified in the interim report of the Commission and which received favorable support throughout the entire process.
- The Fédération acadienne deems that all Acadian ridings should be provided with protected status, similar to the recommendation of the Commission for the electoral district of Preston.

M^e Michel Doucet, c.r./Q.C., LL.B., LL.M.
Avocat-Arbitre/Lawyer-Arbitrator
515, rue Avant-Garde St.
Dieppe, N.-B.
E1A 5Z4

Tél./Tel : (506) 863 2136
Télé/Fax : (506) 858 4537
Courriel/e-mail : doudroit@nbnet.nb.ca

Le 24 mai 2019

Madame Marie-Claude Rioux
Directrice générale
Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse
54, rue Queen
Dartmouth (Nouvelle-Écosse) B2Y 1G3

CONFIDENTIEL ET PRIVILÉGIÉ

Madame la Directrice générale,

Vous nous avez demandé, à la lumière du Rapport de la Commission sur la délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse 2018-2019, de préparer un avis juridique concernant le refus de cette dernière d'accorder à la région de Chéticamp, le statut de « circonscription exceptionnelle », comme il l'a fait pour d'autres circonscriptions de la province.

Pour ce faire, nous avons procédé en premier à analyser l'interprétation donnée par les tribunaux à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Nous avons ensuite fait un court survol de l'application de cet article en Nouvelle-Écosse. Finalement, nous sommes attardés à une analyse de la situation de Chéticamp à partir des informations que vous nous avez fournies.

a) Article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*

L'article 3 de la *Charte* stipule : « Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. »

L'approche canadienne en matière de représentation électorale qui découle de cet article peut être résumée ainsi :

- (a) un rejet de l'approche américaine fondée sur le principe « d'une personne, un vote » ;

- (b) une validation de la proposition que le droit de vote tel que reconnu dans la *Charte* vise le droit à une représentation effective et non le principe de la parité ;
- (c) une mise en place d'une parité relative et non absolue du pouvoir de vote commela condition principale de la représentation effective; et
- (d) l'acceptation de certains écarts par rapport à l'égalité électorale stricte.

La question de la représentation au sein du Parlement et des assemblées législatives des provinces et territoires est depuis longtemps un sujet de préoccupation au Canada. Elle a engendré un certain nombre de contestations judiciaires dont l'une a mené à l'opinion émise par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif aux circonscriptions électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 RCS 158 (« l'arrêt *Carter* »). Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada devait statuer sur la validité des moyens par lesquels les circonscriptions sont créées au Canada, à la lumière, entre autres, de l'article 3 de la *Charte*, du poids constitutionnel qu'il faut accorder au principe de « une personne, un vote » et des facteurs, autres que démographiques, qui peuvent être utilisés pour déterminer les dimensions des circonscriptions électorales. La Cour s'est ainsi vue confier la tâche d'examiner et d'évaluer certains aspects fondamentaux du système de représentation parlementaire canadien.

Dans l'arrêt *Carter*, la Cour suprême du Canada était appelée à statuer sur l'opinion de la Cour d'appel de la Saskatchewan qui avait conclu que les modifications proposées à la délimitation des circonscriptions électorales de cette province portaient atteinte à l'article 3 de la *Charte*. La *Electoral Boundaries Commission Act* de la Saskatchewan imposait un quota strict pour les circonscriptions urbaines et rurales et exigeait que la délimitation des circonscriptions urbaines coïncide avec celle des municipalités existantes. La carte électorale qui en a résulté, à la différence de celle qu'elle remplaçait, comportait un certain nombre de circonscriptions électorales dont le quotient électoral s'écartait de plus de 15 pour 100 du quotient électoral provincial et révélait un problème de sous-représentation dans les zones urbaines.

La Cour suprême du Canada était, plus spécifiquement, saisie de deux questions :

- (1) la différence entre le nombre d'électeurs dans les circonscriptions électorales constitue-t-elle une atteinte aux droits garantis par la *Charte* et, dans l'affirmative, de quelle manière ; et,
- (2) la répartition des circonscriptions entre zones urbaines, rurales et du Nord viole-t-elle les droits garantis par la *Charte* et, dans l'affirmative, en quoi ces droits sont-ils violés ?

Ces questions comportaient aussi celle de savoir si, le cas échéant, ces négations de droits étaient justifiées par l'article premier de la *Charte*.

Lors de l'audience devant la Cour suprême du Canada, une des parties avait fait valoir que la *Charte* ne s'appliquait pas en l'espèce, puisque les lois en vertu desquelles sont créées les circonscriptions font partie de la Constitution du Canada et ne sont donc pas

assujetties à la *Charte*. Cet argument soutenait que les provinces ont joui du droit de fixer les limites des circonscriptions électorales depuis qu'elles font partie de la Confédération et que, par conséquent, la question de l'égalité des électeurs relève de cette convention constitutionnelle, échappant ainsi au contrôle judiciaire.

Dans une décision majoritaire rendue par la juge McLachlin (tel était alors son titre), la Cour suprême rejette cet argument. Selon la Cour, la définition des circonscriptions électorales provinciales est assujettie à la *Charte* et ne relève donc pas d'une convention constitutionnelle. La juge McLachlin précise :

Bien que la compétence législative des provinces de modifier leur constitution ne saurait leur être retirée sans modification constitutionnelle et qu'en ce sens, elle échappe à tout examen fondé sur la *Charte*, l'exercice par les provinces de leur compétence législative est assujetti à la *Charte*. Comme l'a observé le juge en chef McEachern [TRADUCTION] "[s]i le fruit de l'arbre constitutionnel n'est pas conforme à la *Charte* [...] il faut alors, dans cette mesure, l'abattre": *Dixon v. B.C. (A.G.)*(1986), 7 B.C.L.R. (2d) 174, à la p. 188. La convention [...] ne fait qu'autoriser la province à fixer les limites de ses circonscriptions électorales. L'exercice de ce pouvoir est assujetti à l'art. 3 de la *Charte*, qui lie la Saskatchewan comme chaque province et territoire du Canada.

Cette conclusion s'applique également à la province de la Nouvelle-Écosse qui bien qu'elle soit autorisée à fixer les limites de ses circonscriptions électorales, n'échappe pas dans l'exercice de ce pouvoir législatif au contrôle judiciaire.

La Cour suprême poursuit par la suite en expliquant qu'elle doit donner au droit de vote garanti par la *Charte* un sens large, fondé sur l'objet visé et qui tienne compte du contexte historique et social. Elle ajoute que la Cour doit rechercher la philosophie générale qui sous-tend l'évolution historique du droit de vote tout en gardant à l'esprit certaines considérations pratiques, comme la géographie sociale et physique. Dans cette démarche la Cour doit également être guidée par l'idéal de la « société libre et démocratique » qui est le fondement même de la *Charte*.

Les questions que la Cour suprême avait à résoudre dans l'arrêt *Carter* peuvent se résumer à une seule phrase : dans quelle mesure, s'il en est, le droit de vote consacré par la *Charte* permet-il de s'écarter du principe de « une personne, un vote » ? La Cour explique que la réponse à cette question tient à ce que l'on considère être l'objet de l'article 3. Ceux qui partent de la prémisse selon laquelle cet article a pour but de garantir l'égalité du pouvoir électoral sont d'avis que seule une déviation minime de cet idéal saurait être possible. Selon les tenants de cette interprétation, la seule déviation permise de l'idéal de l'égalité tiendrait à la difficulté matérielle de garantir que le nombre des électeurs dans chaque circonscription sera mathématiquement égal le jour du scrutin.

Par contre, ceux pour qui l'objet de l'article 3 est de garantir une « représentation effective » considèrent que le droit de vote comprend plusieurs facteurs autres que celui du simple nombre d'électeurs. Adoptant cette approche, la Cour suprême conclut que l'objet

du droit de vote garanti à l'article 3 de la *Charte* n'est pas l'égalité du pouvoir électoral, mais plutôt le droit à une « représentation effective » :

Notre démocratie est une démocratie représentative. Chaque citoyen a le droit d'être représenté au sein du gouvernement. La représentation suppose la possibilité pour les électeurs d'avoir voix aux délibérations du gouvernement aussi bien que leur droit d'attirer l'attention de leur député sur leurs griefs et leurs préoccupations ; comme il est dit dans l'arrêt *Dixon v. B.C. (A.G.)* [...] les représentants élus exercent deux rôles - un rôle législatif et celui que l'on qualifie de "ombudsman." (C'est nous qui soulignons.)

Quelles sont donc les conditions de ce principe de la « représentation effective » ? La première est évidemment la parité relative du pouvoir électoral. Ainsi, selon la Cour suprême, un système qui diluerait indûment le vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre, courrait le risque d'offrir une représentation inadéquate au citoyen dont le vote a été affaibli. La conséquence serait une représentation inégale et, par conséquent, non équitable. Toutefois, bien que la parité du pouvoir électoral soit d'importance primordiale, elle ne peut pas être le seul facteur à prendre en compte pour assurer une représentation effective, d'autant plus que la parité absolue est impossible. En effet, comme l'explique la Cour suprême, il n'est pas possible de fixer les limites des circonscriptions de façon à garantir exactement le même nombre d'électeurs dans chaque district. Même à l'aide de recensements fréquents, la parité électorale demeure un objectif impossible à atteindre. Il se peut également que cette parité ne soit pas nécessairement souhaitable si elle a pour effet de faire obstacle au principe de la représentation effective. La cour précise :

Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale. Ce ne sont là que des exemples de considérations qui peuvent justifier une dérogation à l'égalité absolue des votes dans la poursuite d'une représentation plus effective ; la liste n'est pas exhaustive. (C'est nous qui soulignons.)

Cette interprétation du sens du droit de vote prévu à l'article 3 est conforme aux principes généraux d'interprétation de la *Charte* :

La règle primordiale et la plus importante est que le droit doit s'interpréter conformément à son objet. [...] [P]eu de choses dans l'histoire ou la philosophie de la démocratie canadienne permettent de croire que les rédacteurs de la *Charte* visaient principalement, en édictant l'art. 3, à atteindre la parité électorale. Cet objet serait un rejet du système actuel de la représentation électorale au Canada. Les circonstances qui ont mené à l'adoption de la *Charte* contredisent toute intention de rejeter les institutions démocratiques existantes. Comme on l'a dit dans l'arrêt *Dixon*, précité, à la p. 412: [TRADUCTION] "On ne trouve pas trace de la mention d'une réforme institutionnelle aussi fondamentale au cours des conférences qui ont précédé l'adoption de la *Charte*. La question n'a été soulevée

par aucun des nombreux groupes d'intérêt qui ont présenté des observations sur le droit de vote au cours des longues séances du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la [future] *Charte*". Deux systèmes électoraux distincts étaient proposés aux rédacteurs de la *Charte* : la règle dite "une personne, une voix" adoptée par la Cour suprême des États-Unis dans les arrêts *Baker v. Carr*, [...], *Karcher v. Daggett*, [...], et *Kirkpatrick v. Priesler*, [...], ou l'approche moins radicale et plus pragmatique qui a évolué en Angleterre et dans notre pays au cours des siècles et qui était alors appliquée. En l'absence de preuve contraire (comme on peut en trouver aux États-Unis dans les discours des rédacteurs de la Constitution américaine), nous aurions tort de déduire qu'en consacrant le droit de vote dans notre Constitution écrite, le législateur entendait adopter le modèle américain. Au contraire, nous devrions présumer que son but était de reconnaître le droit affirmé dans notre pays depuis l'époque du premier de nos premiers ministres, Sir John A. Macdonald, le droit à la représentation effective au sein d'un système accordant la considération voulue à l'égalité des électeurs, tout en admettant au besoin d'autres considérations.

La Cour suprême aborde par la suite l'histoire du droit de vote au Canada. Selon la Cour, cet historique étaye la conclusion que ce droit ne vise pas l'atteinte d'une égalité absolue des électeurs. Faisant écho aux propos qu'elle avait tenus dans l'arrêt *Dixon c AGBC* (1989), 59 DLR (4th) 247, alors qu'elle siégeait à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, la juge McLachlin conclut que la démocratie canadienne a une tradition différente de celle de la démocratie américaine, une tradition qui prend racine dans le principe de la représentation effective et non dans celui de la parité absolue ou presque absolue du nombre des électeurs. Elle précise cependant que cela ne signifie pas que les inégalités de notre système électoral doivent être acceptées simplement parce qu'elles ont un précédent historique. L'histoire a son importance dans la mesure où elle indique que la philosophie sous-tendant l'évolution du droit de vote dans notre pays est l'objectif général de la représentation effective, mais elle ne peut servir à justifier la survivance d'anomalies et d'abus historiques.

La Cour suprême du Canada précise que la représentation effective oblige ceux et celles qui sont chargés de fixer les limites des circonscriptions électorales à tenir parfois compte d'autres facteurs que la parité du nombre des électeurs, telles que les conditions géographiques et les intérêts de la collectivité. Elle ajoute qu'en insistant sur la parité des nombres, on pourrait priver des citoyens, ayant des intérêts distincts, d'une voix effective au sein du processus législatif aussi bien que d'une aide réelle de la part de leurs représentants dans leur rôle d'« ombudsman ». Ce n'est là, selon elle, qu'un des nombreux facteurs susceptibles de commander une dérogation à la règle « une personne, une voix » dans l'intérêt d'une représentation effective.

La Cour suprême conclut que les valeurs et les principes qui animent une société libre et démocratique sont mieux servis par une définition qui place la représentation effective au cœur même du droit de vote. Bien que le respect de la dignité individuelle et de l'égalité sociale exige que les votes des citoyens ne soient pas indûment dépréciés ou dilués, la reconnaissance nécessaire des cultures et des groupes et l'amélioration de la participation

des particuliers au processus électoral et à la société exigent toutefois que l'on tienne également compte d'autres préoccupations. Le concept de la parité absolue du nombre d'électeurs ne s'accorde pas avec l'évolution du droit de vote dans le contexte canadien, et il n'offre pas la flexibilité nécessaire pour faire face aux difficultés d'ordre pratique inhérentes au gouvernement représentatif dans un pays tel que le Canada.

Il est clair que l'article 3 de la *Charte* et les décisions l'ayant interprété seront au cœur de toute contestation judiciaire de la délimitation des circonscriptions électorales accomplie par une Commission, telle la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse. Le principe de la « représentation effective » servira à démontrer que la Commission n'a pas donné une importance suffisante à la dimension linguistique et culturelle surtout en ce qui concerne la communauté de langue française en situation minoritaire de Chéticamp. En effet, les craintes d'une minorité de ne pas être adéquatement représentée par son député ne sont pas sans fondement, bien au contraire, puisque la réalité d'une démocratie est qu'un député, partagé entre les besoins de la majorité et ceux d'une minorité, choisira souvent de défendre les intérêts de la majorité. Par conséquent, les commissaires qui participent à ce processus ont l'obligation de reconnaître et de prendre en considération l'identité culturelle et linguistique d'une communauté minoritaire, comme celle de Chéticamp, afin d'accroître la participation de cette communauté non seulement dans le processus électoral, mais également dans la société.

b) Le principe de la « représentation effective » et la délimitation des circonscriptions électorales en Nouvelle-Écosse

À la suite de l'arrêt *Carter*, l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a créé, en mai 1991, un comité restreint composé de représentants de tous les partis politiques. L'une des tâches de ce comité consistait à organiser des audiences publiques afin de le guider dans la rédaction du mandat du premier comité indépendant sur la délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse.

La première commission indépendante sur la délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse a remis son rapport en 1992. Le fait marquant du mandat qui avait été donné à cette commission était la place importante faite au concept de la « représentation effective » afin d'assurer une représentation des certains groupes minoritaires dont notamment les Acadiens, les Noirs et les Mi'kmaw, des communautés importantes dans l'histoire de la Nouvelle-Écosse et qui ont été historiquement sous-représentées à l'Assemblée législative. Cet aspect du mandat avait pour but de justifier la création de circonscriptions « exceptionnelles », c'est-à-dire celles qui comptaient une petite population de personnes membres de ces groupes marginalisés.

La Commission de délimitation des circonscriptions a conclu que la représentation de ces trois groupes pourrait être encouragée par la création de circonscriptions un peu plus petites - en termes d'électeurs ou de population - afin de générer une représentation plus efficace de ceux-ci. La commission a appelé ces circonscriptions « circonscriptions protégées. » La commission a donc décidé de créer la circonscription protégée de « Preston » afin de promouvoir une représentation plus efficace de la communauté noire à

l'Assemblée législative. Elle a également décidé de maintenir les circonscriptions électorales existantes de Clare, Argyle et Richmond pour promouvoir la représentation effective de la population acadienne. Enfin, conformément à son mandat et à l'intérêt manifesté par les représentants de la communauté Mi'kmaw, une conférence de deux jours s'est tenue à Truro en février 1992. À la suite de cette conférence, le gouvernement a modifié la *House of Assembly Act* et a déclaré son intention de créer un siège supplémentaire pour un représentant des Mi'kmaw. À ce jour, ce siège supplémentaire n'a toujours pas été créé.

Les « circonscriptions protégées » créées par la Commission de 1991-1992 ont été maintenues par la Commission de délimitations des circonscriptions électorales de 2002, bien que le quotient électoral de ces circonscriptions fût en dessous de l'écart de 25% prévu dans le mandat de la Commission.

Conformément à la *House of Assembly Act*, une nouvelle commission de délimitation des circonscriptions électorales a été nommée en 2011. Deux aspects du mandat de cette commission sont d'intérêt pour les fins de notre avis. L'alinéa 2c) permettait à la commission de s'écarter de la parité électorale pour des raisons historiques et d'intérêts communautaires, notamment en ce qui concerne la population acadienne et la population afro-néo-écossaise. Or, l'alinéa 2d) venait en quelque sorte limiter la portée de l'alinéa 2c) en stipulant : « Nonobstant l'alinéa c), aucune circonscription ne peut s'écarter d'un écart supérieur ou inférieur à 25% par rapport au nombre moyen d'électeurs par circonscription électorale. »

La commission, dans l'étude de son mandat, conclut que les alinéas 2c) et 2d) se contredisent et qu'elle ne peut pas respecter en même temps le principe de la « représentation effective » et la règle de déviation de 25%. Dans son « rapport préliminaire », la commission décide de donner préséance au principe de la « représentation effective » et recommande de maintenir les « circonscriptions électorales protégées » d'Argyle, de Clare, de Richmond et de Preston.

Le Procureur général de l'époque, Ross Landry, refuse d'accepter le « rapport préliminaire » de la commission, arguant que celle-ci n'avait pas respecté son mandat. Il lui ordonne d'écrire un nouveau rapport en suivant la règle de la parité des électeurs, telle qu'énoncée à l'alinéa 2d) des termes de références. C'est ce que la commission a fait et dans son rapport final elle recommande l'élimination des quatre (4) « circonscriptions protégées. »

À la suite du dépôt du rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012, la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (« FANE ») intente une action en justice contre la province contestant la validité constitutionnelle du rapport et alléguant que celui-ci est contraire à l'article 3 de la *Charte*. Ceci conduit la province à demander, par renvoi, l'avis de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse.

En janvier 2017, la Cour d'appel, dans une décision unanime de cinq (5) juges, rapporté à *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission, 2017 NSCA 10*, conclut que l'intervention du procureur général avait porté atteinte à l'indépendance dont devait bénéficier la commission de délimitation des circonscriptions électorales dans l'exécution de son mandat. La Cour d'appel a également conclu que le gouvernement provincial devait laisser la commission faire son travail de manière indépendante et sans entrave.

En ce qui concerne le principe de la « représentation effective », la Cour d'appel déclare :

The Attorney General's intervention prevented the Commission from performing the balancing exercise required by s. 3 of the Charter to assess effective representation for the electors in Clare, Argyle and Richmond. The Attorney General's intervention led to a Final Report by the Commission that did not represent the authentic view of the Commission on the effective representation of those electors, and to the enactment of those recommendations from that Final Report. Consequently, the enactment of those boundaries violated s. 3 of the Charter (C'est nous qui soulignons.)

En réponse à l'opinion émise par la Cour d'appel, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a créé, en avril 2017, la « Commission sur la représentation électorale effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais ». Cette commission était chargée de recommander au gouvernement les meilleurs moyens de parvenir à une « représentation effective » des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais d'une manière compatible avec l'arrêt *Carter*. On lui a également demandé de consulter les communautés acadiennes et afro-néo-écossaises et d'examiner diverses options pour assurer cette « représentation effective », y compris le maintien des circonscriptions protégées.

La commission a publié son rapport en 2018. Dans celui-ci, la commission reconnaît la tendance des systèmes électoraux à ignorer les électeurs des groupes minoritaires. La commission discute également des avantages de la création de « circonscriptions exceptionnelles » - terme qu'elle utilise pour décrire les circonscriptions électorales protégées de Clare, d'Argyle, de Preston et de Richmond. Ces circonscriptions sont exceptionnelles, selon la commission, parce qu'elles ont une population plus petite comparativement aux autres circonscriptions.

Pour améliorer les chances d'élire des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais, le rapport fait quatre (4) recommandations à la future commission de délimitation des circonscriptions électorales :

- Maintenir la règle du plus ou du moins 25%, sauf dans des circonstances exceptionnelles ;
- Permettre aux futures commissions de délimitation des circonscriptions électorales de créer des circonscriptions ne respectant pas la règle du plus ou moins

25 % dans des circonstances exceptionnelles et ne pas préciser qu'elles sont ces circonstances ;

- Permettre aux futures commissions de délimitation des circonscriptions électorales de créer des circonscriptions non contiguës c'est-à-dire une circonscription électorale qui serait composée de deux ou plusieurs régions qui ne se touchent pas ; et
- Permettre aux futures commissions de délimitation des circonscriptions électorales de créer plus de 51 circonscriptions électorales.

La Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Nouvelle-Écosse de 2018-2019 a été créée à la suite des recommandations du rapport de la « Commission sur la représentation électorale effective des Acadiens et des Afro-Néo-Écossais ». La Commission a été chargée de recommander des changements aux limites des circonscriptions électorales qui seraient conformes aux principes énoncés dans l'arrêt *Carter* et dans la décision de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse. Plus spécifiquement, le mandat de la Commission comprenait les termes de référence suivants :

1. There is a right to effective representation, and elector parity is the prime factor in determining the electoral boundaries
2. Deviation from elector parity is justified because of geography.
3. Deviation from elector parity may be justified because of historical, cultural, or linguistic settlement patterns and because of political boundaries.
4. Subject to number 5, the estimated number of electors in each electoral district may vary by no more than 25 per cent above or below the estimated average number of electors per electoral district.
5. There may be one or more exceptional electoral districts where, in exceptional circumstances, the estimated number of electors in the electoral district is more than 25 per cent above or below the estimated average number of electors per electoral district.
6. Electoral districts may be non-contiguous.
7. The preliminary report must include electoral boundaries for 51 electoral districts and for at least one different total number of electoral districts.
8. For greater certainty, the final report must include only one recommendation of electoral boundaries.
9. The preliminary report is to be submitted to the premier or his designate on or before November 30, 2018.
10. Subject to number 11, the final report is to be presented to the premier or his designate on or before April 1, 2019.
11. The commission and the premier or his designate may, by agreement, extend the deadline on or before which the final report is to be presented if the commission so requests

La *House of Assembly Act* stipulait également que le mandat de la commission était contraignant.

Après la tenue d'audience publique un peu partout dans la province et après avoir consulté différents experts sur la question, la commission propose la création de cinquante-

cinq (5) circonscriptions électorales. La commission propose également la création de sept (7) circonscriptions électorales exceptionnelles. En plus des circonscriptions anciennement protégées de Argyle, Clare, Richmond et Preston, la commission désigne comme « exceptionnelles », les circonscriptions de Guyborough-Tracadie, Queens et Digby-Annapolis. Comme nous le verrons plus loin, certains commissaires auraient voulu inclure Chéticamp en tant que circonscription électorale exceptionnelle supplémentaire, mais la majorité (5 contre 4) des membres de la commission ont rejeté cette option.

Les circonscriptions protégées de Argyle, Clare et Richmond avaient été maintenues dans les rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales de 1992 et 2002 et dans le rapport intérimaire de la commission 2012. Elles ont été éliminées dans le rapport final de la commission de délimitation des circonscriptions électorales de 2012. En décidant de rétablir ces circonscriptions protégées, la Commission de 2018-2019 reconnaissait que la communauté acadienne avait une caractéristique culturelle et une base territoriale particulières en Nouvelle-Écosse. Ces particularités favorisaient l'argument du maintien du « statut spécial » reconnu à cette communauté dans le processus de redécoupage électoral.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, quatre (4) des neuf (9) commissaires ont signé une lettre de dissidence dans laquelle ils expliquent les motifs pour lesquels ils auraient voulu que la région de Chéticamp soit également désignée comme « circonscription exceptionnelle. »

Selon les membres dissidents, leur mandat leur fournit la flexibilité nécessaire pour recommander l'augmentation du nombre de circonscriptions électorales afin de respecter le principe de la « représentation effective ». Ajouter une cinquante-sixième (56) circonscription électorale aurait permis, selon les membres dissidents, d'assurer une représentation effective à la communauté acadienne de Chéticamp qui se trouve présentement enclavée dans la partie nord de la grande circonscription électorale d'Inverness.

Les raisons données lors des consultations pour appuyer la création de cette « circonscription exceptionnelle » peuvent être résumées comme suit :

- depuis la Confédération, seulement deux (2) Acadiens ont été élus dans la circonscription électorale d'Inverness;
- les Acadiens francophones de Chéticamp ne peuvent pas parler à leurs élus dans leur langue maternelle ;
- géographiquement, Inverness est une circonscription qui s'étend sur plus de 200 kilomètres de son extrême nord à son extrême sud, ce qui, comparativement à d'autres circonscriptions, rend plus difficile pour les résidents de rencontrer leur député ;
- les Acadiens de Chéticamp ont été exclus de la création de circonscriptions électorales protégées et ils ont dû se contenter d'une représentation symbolique par l'entremise des Acadiens élus dans ces circonscriptions éloignées;

- les Acadiens de Chéticamp ont été marginalisés par la déportation et, dans le siècle dernier, par l'expropriation des terres par le gouvernement fédéral pour créer le Parc national des Hautes-Terres-du-Cap-Breton ;
- la région de Chéticamp est confrontée à un problème d'assimilation.

c) Analyse

Depuis l'arrêt *Carter*, la Nouvelle-Écosse est un modèle sur le plan canadien en ce qui concerne la façon d'incorporer le principe de « représentation effective » dans la délimitation des circonscriptions électorales. Or, bien que cela soit le cas, il ne fait aucun doute que Chéticamp et les communautés environnantes auraient dû également bénéficier de la désignation de « circonscription exceptionnelle » lors du dernier exercice de découpage électoral afin de respecter ce principe de « représentation effective. » Chéticamp présente une situation linguistique, culturelle, historique et géographique qui justifie pleinement cette désignation.

Comme le souligne la juge McLachlin dans l'arrêt *Carter* :

Je conclus que l'objet du droit de vote garanti à l'art. 3 de la *Charte* n'est pas l'égalité du pouvoir électoral en soi mais le droit à une "représentation effective". Notre démocratie est une démocratie représentative. Chaque citoyen a le droit d'être représenté au sein du gouvernement. La représentation suppose la possibilité pour les électeurs d'avoir voix aux délibérations du gouvernement aussi bien que leur droit d'attirer l'attention de leur député sur leurs griefs et leurs préoccupations; comme il est dit dans l'arrêt *Dixon v. B.C. (A.G.)*, 1989 CanLII 248 (BC SC), [1989] 4 W.W.R. 393, à la p. 413, les représentants élus exercent deux rôles - un rôle législatif et celui que l'on qualifie de "ombudsman."

Quelles sont les conditions de la représentation effective? La première est la parité relative du pouvoir électoral. Le système qui dilue indûment le vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre, court le risque d'offrir une représentation inadéquate au citoyen dont le vote a été affaibli. Le pouvoir législatif de ce dernier sera réduit, comme pourra l'être l'accès qu'il a auprès de son député et l'aide qu'il peut en obtenir. La conséquence sera une représentation inégale et non équitable.

La parité du pouvoir électoral est d'importance primordiale mais elle n'est pas le seul facteur à prendre en compte pour assurer une représentation effective. Sir John A. Macdonald, lorsqu'il a présenté *L'Acte pour répartir de nouveau la représentation dans la Chambre des Communes*, S.C. 1872, ch. 13, a reconnu cette vérité fondamentale (Débats de la Chambre des communes, vol. III, 4e Sess., p. 000 (1er juin, 1872)):

... on constatera que ... bien que la règle ayant trait à la population ait été largement prise en compte, d'autres considérations ont aussi

été jugées avoir du poids; de sorte que différents intérêts, classes et localités puissent être justement représentés, que la règle du nombre ne soit pas la seule appliquée.

Nonobstant le fait que la valeur du vote d'un citoyen ne devrait pas être indûment affaiblie, c'est une réalité pratique que souvent la représentation effective ne peut être atteinte sans que l'on tienne compte de facteurs inverses.

Tout d'abord, la parité absolue est impossible. En effet, il n'est pas possible de fixer les limites des circonscriptions de façon à garantir exactement le même nombre d'électeurs dans chaque district. Des électeurs meurent, d'autres déménagent. Même à l'aide de recensements fréquents, la parité électorale est impossible.

Deuxièmement, la parité relative qu'il est possible d'atteindre peut ne pas être souhaitable si elle a pour effet de détourner du but principal, qui est la représentation effective. Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale. Ce ne sont là que des exemples de considérations qui peuvent justifier une dérogation à l'égalité absolue des votes dans la poursuite d'une représentation plus effective; la liste n'est pas exhaustive.

Il se fait donc que des dérogations à la parité électorale absolue peuvent se justifier en présence d'une impossibilité matérielle ou pour assurer une représentation plus effective.

L'arrêt *Carter* stipule donc que pour réaliser une « représentation effective », il faut tenir compte des facteurs qui viendront compenser le souci d'assurer la parité électorale. À notre avis, dès que, dans le cas de Chéticamp, nous commençons à considérer ces facteurs compensateurs, il devient vite évident qu'il faut donner préséance au principe de la « représentation effective » à celui de la parité électorale. L'attrait de la parité électorale est rapidement éclipsé par ces facteurs compensatoires.

Dans le cas de Chéticamp, une dérogation au principe de la parité électorale nous apparaît tout aussi justifiée et raisonnable que dans le cas des autres « circonscriptions exceptionnelles » désignées par la Commission. Une telle désignation fournirait à la population acadienne de cette région un poids politique dont elle n'a jamais pu bénéficier dans le passé. De plus, la communauté acadienne de Chéticamp se trouve enclavée dans une très grande circonscription, dans laquelle elle a de la difficulté à faire entendre sa voix. Elle se sent ainsi laissée en dehors du processus politique. La désignation de « circonscription exceptionnelle » fournirait aux électeurs de Chéticamp un accès plus juste à leur député.

D'un point de vue historique, la communauté acadienne de Chéticamp mérite également cette désignation. Peuplé par les descendants des Acadiens et des Acadiennes qui ont souffert les affres de la déportation, Chéticamp est rapidement devenu une plaque tournante puisque de nombreux Acadiens y ont émigré au cours des années pour travailler dans l'industrie de la pêche. Cependant, en tant que travailleurs dépendants de la société Robin, ils n'ont eu, pendant de nombreuses années, que peu d'influence politique. Il faudra attendre près d'un siècle pour que les Acadiens de Chéticamp deviennent autonomes et pour qu'ils puissent finalement affirmer leur présence malgré le traumatisme de la déportation et leur subjugation à une entreprise monopolistique. Malgré ces obstacles, les Acadiens de Chéticamp ont su maintenir une communauté acadienne forte et vibrante.

Malheureusement, la région de Chéticamp, comme plusieurs autres régions acadiennes de la Nouvelle-Écosse, n'a pas suffisamment de population pour se faire entendre à la législature provinciale. Nous soutenons que cette défaillance démographique est le résultat direct de la déportation qui a dispersé les Acadiens sur l'ensemble du territoire de cette province, dans des régions isolées les unes des autres. Sans conclure que cela a été fait volontairement, nous ne pouvons toutefois ignorer que cette dispersion géographique a eu pour conséquence de diminuer le poids politique de la communauté acadienne dans son ensemble.

Nous soutenons également que la désignation de Chéticamp comme une « circonscription exceptionnelle » est justifiée par le fait que la communauté acadienne de cette région fait partie de l'une des communautés de langues officielles du Canada reconnues par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Nous soutenons aussi que l'article 3 de la *Charte* doit être interprété en harmonie avec cette reconnaissance.

Comme le souligne la Cour suprême du Canada dans *Dubois c. La Reine*, [1985] 2 RCS 350, la « *Charte*[...] doit s'interpréter comme un système où "chaque élément contribue au sens de l'ensemble et l'ensemble au sens de chacun des éléments". » Dans *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 RCS 391, 2007 CSC 27, elle ajoute qu'il faut « interpréter la *Charte*[...] d'une manière qui préserve ses valeurs sous-jacentes et sa cohérence interne. » Elle précise également que « la dignité humaine, l'égalité, la liberté, le respect de l'autonomie de la personne et la mise en valeur de la démocratie font partie des valeurs inhérentes à la *Charte* » et doivent être pris en compte dans l'interprétation des droits et libertés prévus dans celle-ci. Conséquemment, l'interprétation de l'article 3 de la *Charte* doit être compatible avec les valeurs reconnues par celle-ci et avec l'ensemble de ses objectifs. Nous soutenons donc que l'article 3 doit être interprété conformément au statut constitutionnel particulier des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Ainsi, en interprétant l'article 3 et le principe de la « représentation effective », le statut des Acadiens et Acadiennes de la Nouvelle-Écosse en tant que communauté minoritaire de langue officielle reconnu par les articles 16 à 23 de la *Charte*, doit être prise en compte. Nous nous référons plus particulièrement à l'article 16 de la *Charte* qui affirme l'égalité des deux langues officielles au Canada et l'al. 16 (3) qui reconnaît le principe de la promotion des droits linguistiques.

Il ne faut pas oublier non plus que les droits linguistiques reconnus par la *Charte* sont de caractère réparateur et qu'ils servent à favoriser le développement des groupes minoritaires de langue officielle en reconnaissance de leur contexte historique particulier. Comme l'indique la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mahé c. Alberta*, [1990] 1 RCS 342 les « minorités linguistiques ne peuvent pas être toujours certaines que la majorité tiendra compte de toutes leurs préoccupations linguistiques et culturelles. Cette carence n'est pas nécessairement intentionnelle: on ne peut attendre de la majorité qu'elle comprenne et évalue les diverses façons dont les méthodes d'instruction peuvent influencer sur la langue et la culture de la minorité. »

Dans l'arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 RCS 3, la Cour suprême du Canada, nous rappelle que les droits linguistiques 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 épanouissement. » Le contexte historique de ces communautés est donc essentiel pour comprendre la portée des protections constitutionnelles qui leur sont accordées.

L'importance du contexte historique ne peut être plus convaincante que dans le cas de la communauté acadienne de la Nouvelle-Écosse et, nous soutenons que les droits reconnus à l'article 3 de la *Charte* ne peuvent être interprétés de manière à ignorer l'histoire de cette communauté notamment celle de la déportation qui a eu pour effet de marginaliser cette communauté et de favoriser l'assimilation d'une bonne partie de ses membres. Sur ce plan uniquement la désignation de Chéticamp comme « circonscription exceptionnelle » est pleinement justifiée en raison de son histoire ainsi que pour le renforcement de son avenir.

Dans *Dixon v. British Columbia (Attorney General)*, 1989 CanLII 248, une affaire qui ne portait pas sur la représentation effective d'une minorité vulnérable, la juge McLachlin explique que la notion d'égalité fournit le fondement philosophique de l'égalité du droit de vote :

It cannot be denied that Canadian society rests in large part on the traditional liberal ideal of equal respect for the dignity and worth of each individual. Where political rights are concerned, this ideal would accord equal rights to participate freely with one's fellow citizens in the establishment of the laws and rules which govern the conduct of all. The correlative of liberty is the assurance that each citizen is equally entitled to participate in the democratic process and that each citizen carries an equal voice in that process

En faisant écho aux propos de la juge McLachlin, nous soutenons que la communauté acadienne de Chéticamp a été privée de ce droit de participer en toute égalité et librement avec ses concitoyens de langue anglaise à l'établissement des lois et des règles qui régissent la conduite de tous. Sa voix n'a pu se faire entendre au niveau politique.

L'expression « représentation effective » doit également être interprétée conformément au principe de l'égalité réelle, lequel anime les garanties d'égalité prévues dans la *Charte*. La jurisprudence portant sur l'article 15 (droit à l'égalité) et les articles 16 à 20 et 23 (droits linguistiques) a clairement démontré que l'égalité dont il est question dans la *Charte* est l'égalité réelle et non l'égalité formelle. Comme le souligne la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Kapp*, [2008] 2 RCS 483, l'égalité réelle ne signifie pas nécessairement un traitement identique pour tous. Elle ajoute également que le modèle formel du « traitement analogue » peut en fait engendrer de plus grandes inégalités.

Dans l'arrêt *Withler c. Canada (Procureur général)*, [2011] 1 RCS 396, la Cour suprême du Canada explique qu'en évaluant le principe de l'égalité réelle « l'analyse est centrée sur l'effet réel de la mesure législative contestée, compte tenu de l'ensemble des facteurs sociaux, politiques, économiques et historiques inhérents au groupe. » Ainsi, un traitement différencié peut ne pas être discriminatoire, mais « nécessaire pour améliorer la situation véritable du groupe de demandeurs. » Nous soutenons que ce traitement différencié est nécessaire dans le cas de Chéticamp, car il permettra d'améliorer la situation de la communauté acadienne qui y habite, comme cela est le cas pour les populations habitant dans les autres circonscriptions désignées exceptionnelles.

Dans le contexte des droits linguistiques, la Cour suprême du Canada a précisé dans l'arrêt *DesRochers c. Canada (Industrie)*, [2009] 1 RCS 194 que « l'égalité réelle, par opposition à l'égalité formelle, doit être la norme et l'exercice des droits linguistiques ne doit pas être considéré comme une demande d'accommodement. » Dans *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard* [2000] 1 R.C.S. 3, elle ajoute que « l'égalité réelle exige que les minorités de langue officielle soient traitées différemment, si nécessaire, suivant leur situation et leurs besoins particuliers. »

Ceci étant dit nous soutenons que l'argument en faveur d'une meilleure représentation politique des minorités est devenu largement accepté tant dans la littérature universitaire que dans le « monde » de la politique. La crainte d'un groupe minoritaire de ne pas être suffisamment représentée par son député n'est pas sans fondement; le contraire est en fait vrai, car dans une démocratie, un élu qui est confronté aux intérêts opposés de la majorité et d'une minorité choisira souvent de représenter les intérêts de la majorité.

Nous sommes convaincus que le refus de reconnaître le statut de « circonscription exceptionnelle » à la région de Chéticamp porte atteinte à la capacité de cette communauté de se maintenir en tant qu'entité linguistique et culturelle distincte et contribue à l'assimilation de ses membres.

Les torts causés à la communauté acadienne de Chéticamp en lui refusant le statut de circonscription électorale exceptionnelle ou protégée sont multiples. Une telle désignation aurait au contraire certains effets bénéfiques :

1. Elle assurerait une continuité historique et constituerait une source de leadership et de mobilisation politique et sociale.

2. Elle accorderait une reconnaissance plus que symbolique à la communauté acadienne, ce qui est essentiel en situation minoritaire pour assurer la construction d'un sentiment d'appartenance et de valorisation communautaire.
3. Le refus d'accorder ce statut à Chéticamp a pour effet de maintenir cette communauté dans une situation politique marginale.

Les préjudices causés à la communauté acadienne de Chéticamp par le refus de lui reconnaître le statut de « circonscription exceptionnelle » sont importants. La vitalité d'un groupe minoritaire a tendance à être précaire et fragile et, si rien n'est fait pour remédier à la situation, cela mène indéniablement à une déresponsabilisation de la communauté et à une résignation collective, lesquelles favorisent l'acculturation et l'assimilation linguistique de ses membres. Ces préjudices vont à l'encontre du principe constitutionnel de la protection des minorités et de l'objectif de la *Charte* qui est de promouvoir l'égalité réelle des communautés minoritaires de langue officielle au Canada.

En ce qui concerne l'argument qu'une telle désignation irait à l'encontre du principe de la parité électorale, nous soutenons que plusieurs facteurs justifient dans le cas de Chéticamp une dérogation à ce principe. L'objectif d'assurer une représentation effective des minorités en est l'un des plus importants, car il donne effet au principe constitutionnel de protection des minorités reconnues dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217.

La représentation de la minorité acadienne de la Nouvelle-Écosse, notamment celle de Chéticamp, revêt une importance encore plus grande lorsque l'article 3 de la *Charte* est interprété conformément aux droits linguistiques et à la lumière de leur objectif qui est de remédier aux injustices historiques du passé et de promouvoir et favoriser le développement et la vitalité de cette communauté.

Nous tenons également à rappeler que la *Loi sur les services en français*, SNS 2004, c 26 confirme les arguments que nous venons de faire. En effet, le préambule de cette loi prévoit :

ATTENDU :

que la Constitution du Canada, et en particulier la Charte canadienne des droits et libertés, reconnaît que le français est l'une des deux langues officielles du Canada;

WHEREAS the Constitution of Canada, and in particular the Canadian Charter of Rights and Freedoms, recognizes French as one of Canada's two official languages;

que la collectivité acadienne et francophone de la Nouvelle-Écosse a beaucoup fait pour la Nouvelle-Écosse et joue un rôle important dans la province;

AND WHEREAS the Acadian and francophone community of Nova Scotia has made a valuable contribution to and plays a significant role in Nova Scotia ;

que la Nouvelle-Écosse entend bien promouvoir le développement de sa

AND WHEREAS Nova Scotia is committed to promoting the development

collectivité acadienne et francophone et
tient à la sauvegarde pour les générations à
venir de la langue française, source
d'enrichissement de la vie en Nouvelle-
Écosse,

of its Acadian and francophone community
and maintaining for future generations the
French language, which contributes to the
enhancement of life in Nova Scotia;

Un préambule similaire est d'ailleurs repris dans la *Loi sur la Fête provinciale des Acadiens et des Acadiennes* SNS 2004, c 9 qui stipule :

ATTENDU : que la Nouvelle-Écosse a un
patrimoine riche et unique;

WHEREAS Nova Scotia has a rich and
unique heritage;

que les Acadiens ont été les premiers
colons de France à s'établir en permanence
en Nouvelle-Écosse;

AND WHEREAS the Acadians were the
first permanent settlers in Nova Scotia
from France;

que les Acadiens et les Acadiennes ont
grandement contribué au développement
économique, social et culturel de la
Nouvelle-Écosse;

AND WHEREAS the Acadians have
contributed greatly to the economic, social
and cultural development of Nova Scotia;

que les Acadiens et les Acadiennes
célèbrent, en 2004, le 400^e anniversaire de
leur arrivée en Amérique du Nord;

AND WHEREAS in 2004 the Acadians
celebrate the 400th anniversary of their
arrival in North America;

que la Nouvelle-Écosse accueille, en 2004,
le Congrès mondial acadien;

AND WHEREAS in 2004 Nova Scotia is
host to the Congrèsmundialacadien;

que, depuis 1881, les Acadiens et les
Acadiennes célèbrent le 15 août comme
leur fête nationale;

AND WHEREAS the 15th of August has
been celebrated by the Acadians as their
national holiday since 1881;

que le Parlement du Canada a déclaré le 15
août : Journée de la fête nationale des
Acadiens et des Acadiennes,

AND WHEREAS the Parliament of
Canada has designated the 15th of August
as National Acadian Day;

Ainsi, deux lois provinciales reconnaissent le caractère unique de la province en raison de la présence de la communauté acadienne. Elles reconnaissent également que cette communauté contribue au développement de la province tout en y jouant un rôle important.

La Loi sur les services en français prévoit aussi à son article 2 son objet:

2. La présente loi a pour objet :

2. The purpose of this Act is to

a) de favoriser la préservation et l'essor de
la collectivité acadienne et francophone;

- | | |
|---|--|
| b) de pourvoir à la prestation, par les ministères, offices, organismes gouvernementaux, sociétés d'État et institutions publiques désignés, de services en français destinés à la collectivité acadienne et francophone. | (a) contribute to the preservation and growth of the Acadian and francophone community; and
(b) provide for the delivery of French-language services by designated departments, offices, agencies of Government, Crown corporations and public institutions to the Acadian and francophone community. |
|---|--|

Nous sommes d'avis que ces dispositions législatives viennent enrichir les droits linguistiques garantis par la Constitution du Canada et qu'elles favorisent la progression vers l'égalité de statut du français comme le prévoit le paragraphe 16(3) de la *Charte*. D'ailleurs, l'un des objectifs sous-jacents de la Loi *sur les services en français* est de protéger la minorité acadienne et francophone de la Nouvelle-Écosse. Un autre objectif est de favoriser la préservation et l'essor de la collectivité acadienne et francophone. Ces objectifs coïncident avec les principes non écrits de la Constitution du Canada portant sur la protection des minorités.

Nous soutenons que la Commission de délimitation des circonscriptions électorales a omis de tenir compte de ces dispositions dans l'exercice de son mandat et que si elle l'avait fait elle aurait compris l'importance d'accorder à Chéticamp une désignation comme circonscription exceptionnelle. Comme nous l'avons indiqué plus tôt dans cet avis, la Commission a décidé dans son rapport de désigner sept circonscriptions comme circonscriptions exceptionnelles. Les circonscriptions de Argyle, Clare, Richmond et Preston ont été désignées circonscriptions exceptionnelles en application du principe de la « représentation effective ».

La situation est un peu différente en ce qui concerne les circonscriptions de Guyborough-Tracadie, Queens et Digby. En ce qui concerne la première, la Commission a justifié sa décision sur une base géographique en indiquant que cette circonscription était sur ce plan, la plus grande de la province. Pour Queens, elle s'est appuyée sur le terme de référence # 3 et pour Digby-Annapolis sur le terme de référence # 5.

La commission n'a pas justifié sa décision de ne pas désigner Chéticamp comme circonscription exceptionnelle. Pourtant, comme nous venons de le décrire dans les pages précédentes, il existe plusieurs raisons justifient elle telle désignation. En ce qui concerne les termes de référence de la Commission, cette désignation se justifiait en vertu des termes de références (1), (2) et (3). Nous n'hésitons pas à conclure qu'il existe plus de justifications pour cette désignation dans le cas de Chéticamp que dans les cas de Guyborough-Tracadie, Queens et Digby.

Finalement, selon l'arrêt *Carter*, la parité relative du vote permet d'empêcher que le vote d'un citoyen ne soit indûment dilué par rapport à un autre. Cependant, en se concentrant sur le principe de l'égalité réelle, la préoccupation concernant la dilution du

droit de vote des électeurs est atténuée en raison de la nécessité d'accorder une « représentation effective » à une communauté minoritaire, comme celle de Chéticamp.

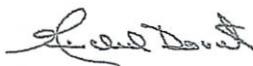
En raison de leurs situations géographique, linguistique, culturelle et historique, la revendication des Acadiens de Chéticamp pour une circonscription protégée ne constitue pas une revendication pour obtenir une voix plus forte que celle des autres citoyens, mais constitue plutôt une demande pour finalement obtenir une VOIX. De plus, insister sur un écart strict par rapport à la parité des électeurs, sans tenir compte de l'effet que cela aurait sur la représentation des Acadiens de Chéticamp, perpétue les torts causés à cette communauté. Nier le droit à une représentation effective à la communauté acadienne de Chéticamp au motif que cette communauté est trop petite alors que ce droit a été protégé dans d'autres communautés de dimension similaire, ignore la réalité historique de cette communauté. Elle entrave également l'objectif de remédier aux torts du passé, faisant ainsi échouer l'un des objectifs des droits linguistiques.

Conclusion

Nous sommes donc d'avis, pour les raisons qui précèdent que le refus de la Commission de désigner Chéticamp comme circonscription exceptionnelle est contraire au principe de la représentation effective reconnu à l'article 3 de la *Charte*. L'absence de justification pour expliquer ce refus est également à notre avis contraire au principe de la protection des minorités qui doit favoriser la promotion vers l'égalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire.

En espérant le tout à votre satisfaction, nous demeurons disponibles pour répondre à vos questions et apporter les précisions nécessaires.

Veuillez agréer, Madame la directrice générale, l'expression de nos meilleurs sentiments.



Michel Doucet, c.r.
Avocat