

ace



PROJECT | PROJET | PROYECTO

Le Réseau du Savoir Electoral

L'Encyclopédie ACE: Délimitation des Circonscriptions

Le sujet « Délimitation des circonscriptions » traite des implications administratives et financières de la délimitation des circonscriptions électorales aux fins de représentation et examine le contexte social et politique dans lequel la délimitation des circonscriptions s'effectue. Ce sujet traite également du processus de délimitation des sections de vote nécessaire à l'attribution d'un bureau de vote à chaque électeur. Ces limites doivent être ajustées périodiquement en raison des changements démographiques qui s'opèrent au fil du temps; ces ajustements s'avèrent donc pertinents même pour les démocraties les mieux établies.



LE RESEAU DU SAVOIR ELECTORAL ET L'ENCYCLOPEDIE ACE

Le Réseau du Savoir Électoral ACE est la première ressource en ligne en matière électorale et le plus grand référentiel de connaissances électorales en ligne au niveau mondial. ACE fournit plus de 10 000 pages d'informations thématiques spécialisées, des informations spécifiques et des données comparatives par régions et par pays, ainsi qu'un calendrier électoral mondial, les dernières actualités et événements électoraux et un service d'échange de connaissances en temps réel via le Réseau d'experts ACE. Le site Web est disponible en anglais, arabe, espagnol, français et russe.

L'encyclopédie ACE comprend 13 domaines thématiques qui traitent en profondeur les étapes clés du processus électoral. (La présente série réunit chacun de ces sujets en version PDF imprimable.)

Les éditions du Réseau du Savoir Électoral ACE sont indépendantes de tout intérêt spécifique national ou politique. Les opinions exprimées dans cette édition ne représentent pas forcément les opinions du Réseau du Savoir Électoral ACE et de ces Partenaires.

Pour accéder à l'Encyclopédie en ligne et pour en savoir plus, veuillez aller sur www.aceproject.org

Droits d'auteur

1998-2013 © ACE Electoral Knowledge Network

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette édition doit être adressée à:

ACE Electoral Knowledge Network

Email: secretariat@aceproject.org

Informations sur le livret: Enregistrement des électeurs

Première édition: 1998

Numéro de révision: 3

Révisé: 2012

Table Des Matières

1. APERÇU	6
2. PRINCIPES DIRECTEURS	9
3. CONTEXTE	11
4. DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS	16
4.1 LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX.....	17
4.2 LES FACTEURS.....	19
4.2.1 La Magnitude des circonscriptions.....	20
4.2.2 Les circonscriptions uninominales et plurinominales.....	21
4.3 LES LIMITES ADMINISTRATIVES	23
4.4 ÉTUDE SUR LES PRATIQUES DE DÉLIMITATION.....	25
5. RÈGLES ET STRUCTURES ENCADRANT LA DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS	26
5.1 INSTAURATION D'UN ORGANISME RESPONSABLE DE LA DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS.....	28
5.1.1 La composition de l'organisme	29
5.1.2 Les Implications partisanses	31
5.1.3 Degré de centralisation de l'autorité.....	32
5.1.4 Autorité responsable du choix de la carte électorale finale	34
5.2 FRÉQUENCE DES DÉLIMITATIONS	35
5.3 ÉCHÉANCIERS DU PROCESSUS DE DÉLIMITATION	37
5.4 ACCÈS DU PUBLIC.....	38
5.5 ÉTABLISSEMENT DE CRITÈRES DE DÉLIMITATION	39
5.5.1 Population égale en matière de redécoupage	40
5.5.2 Critères géographiques	43
5.5.3 Communautés d'intérêts: délimitation des circonscriptions	44
5.6 RÔLE DES TRIBUNAUX EN MATIÈRE DE DÉLIMITATION.....	46
6. TÂCHES ASSOCIÉES AU PROCESSUS DE DÉLIMITATION	52
6.1 RECOURS AUX CONSULTANTS EN DÉLIMITATION.....	53
6.2 SOUTIEN DÉPLOYÉ LORS DU PROCESSUS DE REDÉCOUPAGE	54
6.3 DONNÉES ESSENTIELLES AU PROCESSUS DE DÉLIMITATION	60
6.3.1 Le recours aux données de démographiques.....	61
6.3.2 Le recours aux données politiques.....	64
6.3.3 Le recours aux cartes géographiques	65
7. ÉTAPES DU PROCESSUS DE DÉLIMITATION	66
7.1 ATTRIBUTION DES SIÈGES	67
7.2 DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS	69
7.2.1 Élaboration d'une base de données de délimitation	69
7.2.2 Élaboration des limites des circonscriptions électorales	71
7.2.3 Système de la proposition de délimitation	73
8. TECHNOLOGIE UTILE À LA DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS	75
8.1 UTILISATION D'ORDINATEURS ET DE LOGICIELS	76
8.2 EFFECTUER LA DÉLIMITATION AU MOYEN DE TECHNOLOGIES ÉLÉMENTAIRES.....	77
8.3 SYSTÈME D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE (SIG).....	78
9. CONSIDÉRATIONS SPÉCIALES CONCERNANT LA DÉLIMITATION DES	

CIRCONSCRIPTIONS	80
10. CONTRIBUTEURS À LA SECTION DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS	83
11. ÉTUDE DE CAS DES PAYS	84
11.1 AFGHANISTAN.....	84
11.2 RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO.....	92
11.3 AUSTRALIE.....	104
11.4 CANADA.....	115
11.5 LE ROYAUME-UNI	122
11.6 FIJI.....	132
11.7 ROYAUME-UNI	142
11.8 KOSOVO.....	152
11.9 MALAISIE	164
11.10 NOUVELLE-ZÉLANDE	171
11.11 SINGAPOUR	179
11.12 LES ÉTATS-UNIS.....	186
11.13 YÉMEN.....	197
11.14 ALLEMAGNE.....	208
11.15 LA REDISTRIBUTION FÉDÉRALE EN AUSTRALIE.....	214
12. GLOSSAIRE DE LA DÉLIMITATION ÉLECTORALE	219
13. BIBLIOGRAPHIE	220

1. Aperçu

- Délimitation des circonscriptions
- Considérations particulières guidant la délimitation des sections de vote
- Tâches relatives à la délimitation des circonscriptions
- Règles et structures régissant la délimitation des circonscriptions

Le terme « délimitation des circonscriptions » fait habituellement référence au processus de définition des limites des circonscriptions. Cependant, il peut aussi être utilisé pour décrire le processus de délimitation des sections de vote nécessaire à l'attribution d'un bureau de vote à chaque électeur.

Cette section s'occupe seulement de la délimitation des circonscriptions et des sections de vote. Puisque la délimitation des circonscriptions est de loin plus compliquée et plus sujette à controverses que celle des sections de vote, la majeure partie de ce sujet s'intéresse à la délimitation des circonscriptions.

Délimitation des circonscriptions électorales

La délimitation périodique des circonscriptions électorales, exercice appelé « redécoupage », est nécessaire pour tous les types de systèmes électoraux où l'on trouve des circonscriptions uninominales ou plusieurs petites circonscriptions plurinominales de taille semblable. Si des ajustements aux limites des circonscriptions ne sont pas effectués régulièrement, des iniquités démographiques apparaîtront entre les circonscriptions.

Le redécoupage des circonscriptions peut avoir d'importantes conséquences, non seulement pour les élus qui représentent ces circonscriptions, mais aussi pour les citoyens et les communautés qui les composent. En fait, les résultats des élections et la composition de l'assemblée législative sont tributaires de la délimitation des circonscriptions. Pourtant, l'importance du processus de redécoupage est rarement reconnue hors des cercles politiques.

Selon les pays, il existe de nombreuses méthodes de délimitation des circonscriptions. Dans certains pays, les méthodes employées le sont simplement par tradition. Dans d'autres, ces méthodes ont été empruntées à une puissance coloniale ou à un pays voisin influent. Dans d'autres pays encore, la délimitation est basée sur un certain nombre de facteurs, par exemple, la superficie du pays, ses caractéristiques physiques ou ses ressources financières. Récemment, un certain nombre de pays se sont mis à prendre en considération les contextes sociaux et politiques lors du processus de prise de décision quant aux méthodes de redécoupage à adopter. Il est évident qu'il existe une vaste gamme de possibilités. Faire en sorte de prendre une décision éclairée constitue la meilleure approche à adopter lors du choix ou de la modification des méthodes de redécoupage.

Les systèmes électoraux qui s'appuient sur les circonscriptions

La délimitation des circonscriptions est souvent associée aux systèmes électoraux à majorité simple ou absolue. Ces deux systèmes reposent en grande partie, voire complètement sur les circonscriptions uninominales. Les limites de ces circonscriptions doivent être révisées périodiquement afin de refléter les changements démographiques.

Toutefois, les systèmes à majorité simple ou absolue ne sont pas les seuls types de systèmes électoraux dans lesquels les circonscriptions doivent faire l'objet d'un redécoupage périodique. Dans certains systèmes mixtes ou proportionnels, par exemple, le mode de scrutin à vote unique transférable, on doit également redécouper les circonscriptions périodiquement.

L'importance du processus de délimitation varie selon le type de système électoral. Puisque les systèmes électoraux à majorité simple ou absolue génèrent des résultats électoraux qui présentent des distorsions en ce qui concerne le ratio entre le nombre d'élus et le pourcentage de voix exprimées, le processus de délimitation s'avère primordial. Il est moins important dans les systèmes mixtes ou proportionnels.

Règles et structures régissant la délimitation des circonscriptions

Les pays où l'on délimite des circonscriptions doivent mettre en place une structure formelle et un ensemble de règles régissant le processus de délimitation. Puisque les résultats électoraux sont tributaires de la délimitation des circonscriptions, et ce, même si les tendances de vote demeurent les mêmes, le choix de la manière dont on délimite les circonscriptions est crucial. La législation électorale qui régit la structure formelle et les règles de délimitation devrait aborder les points suivants :

- Qui établira les limites des circonscriptions? Qui adoptera la carte électorale finale?
- Est-ce que ceux qui procèdent à la délimitation devraient être indépendants du corps législatif?
- Est-ce que l'organisme responsable de la délimitation devrait être politiquement neutre?
- Est-ce que le pouvoir législatif devrait exercer un rôle formel dans le processus?
- Est-ce que des mécanismes permettant la participation des citoyens devraient être instaurés?
- Est-ce que des critères devraient être adoptés afin de guider les responsables de la délimitation? Si oui, quels devraient être ces critères?
- À quelle fréquence devrait-on redécouper les circonscriptions et combien de temps devrait-on accorder à ce processus?

Les pratiques en matière de redécoupage varient considérablement d'un pays à l'autre. Par exemple, aux États-Unis, les représentants élus sont habituellement responsables de la délimitation des circonscriptions. La politique partisane et la protection des élus en fonction jouent un grand rôle dans le processus de redécoupage. En revanche, dans de nombreux pays du Commonwealth, les politiciens se sont retirés du processus de délimitation. Ce processus a donc été confié à des commissions indépendantes, dont les travaux sont encadrés par des

critères de délimitation neutres. Les normes sociales, politiques et culturelles expliquent en grande partie ces différences.

Tâches relatives à la délimitation des circonscriptions

Bien que les règles régissant la délimitation ne soient pas uniformes d'un pays à l'autre, les tâches liées à la délimitation des circonscriptions sont toutefois généralement semblables. La délimitation des circonscriptions implique :

- l'allocation de sièges aux régions du pays, comme les États et les provinces;
- la création d'une base de données contenant au minimum des cartes et des informations démographiques;
- l'assignation d'unités géographiques aux circonscriptions jusqu'à ce que toutes les unités géographiques d'un territoire donné aient été assignées;
- la production d'une carte des circonscriptions et son évaluation.

Ce processus peut se révéler complexe, long et coûteux.

Délimitation de sections de vote

La plupart des pays, peu importe leur système électoral, ont recours aux sections de vote pour l'administration des élections. Les sections de vote sont des zones géographiques contiguës dans lesquelles tous les électeurs votent au même bureau de vote. Puisque les sections de vote sont utilisées à des fins purement administratives, les limites de ces secteurs sont généralement moins sujettes à controverse et leur délimitation est habituellement laissée à la discrétion des responsables des élections. Toutefois, puisque les informations requises et les tâches liées à la délimitation des sections de vote sont similaires à celles liées à l'établissement de la carte électorale, on traite de la délimitation des sections de vote dans la section « Délimitation des circonscriptions » de l'encyclopédie.

Conclusion

Le sujet « Délimitation des circonscriptions » traite des types de systèmes électoraux qui requièrent un redécoupage périodique et examine les avantages et les inconvénients des différentes méthodes de délimitation des circonscriptions (voir Délimitation des circonscriptions). Il examine également la structure formelle et les règles auxquelles les pays ont recours pour effectuer la délimitation ou le redécoupage des circonscriptions (voir Règles et structures régissant la délimitation des circonscriptions). Il décrit également chaque étape du processus de délimitation des circonscriptions, de la création d'une base de données qui contient les données relatives au redécoupage, à la production d'une carte des circonscriptions et son évaluation (voir Tâches relatives à la délimitation des circonscriptions). De plus, ce sujet traite de la délimitation des sections de vote utilisées à des fins administratives (voir Considérations particulières guidant la délimitation des sections de vote).

Nous espérons que cet exposé aidera les pays à prendre des décisions éclairées quant au choix de délimiter ou non les circonscriptions et quant aux méthodes de délimitation à utiliser.

2. Principes Directeurs

Bien que les pratiques en matière de délimitation et de redécoupage varient largement d'une région du globe à l'autre, il existe quelques principes universels qui guident le processus de délimitation. Tous les pays ne s'entendent pas sur les questions fondamentales telles que le degré d'impartialité et d'indépendance qui devrait entourer ce processus vis-à-vis des pouvoirs législatifs et politiques. Cependant, il existe plusieurs principes généralement admis:

- la représentativité;
- l'égalité du poids des votes;
- l'existence d'un organisme indépendant et impartial responsable de la délimitation des circonscriptions (ou du moins, la présence d'une certaine équité);
- la transparence;
- l'absence de discrimination.

La représentativité

Les limites des circonscriptions devraient être tracées de manière à ce que les électeurs aient le pouvoir de faire élire des candidats qui les représentent réellement. Cela signifie que les limites des circonscriptions devraient refléter le mieux possible la réalité géographique des communautés d'intérêts. Les communautés d'intérêts peuvent être définies d'une multitude de façons. Par exemple, elles peuvent se définir géographiquement, selon des limites administratives ou des caractéristiques physiques comme des montagnes ou des îles. Elles peuvent également constituer des communautés formées de personnes possédant une même appartenance raciale, ethnique ou tribale, ou encore, la même religion ou la même langue. Si les circonscriptions ne sont pas délimitées en respectant les communautés d'intérêts, et ce, quelle qu'en soit la définition, il pourrait être difficile pour les élus de servir leurs commettants convenablement.

L'égalité du poids des votes

Les limites des circonscriptions devraient être tracées de manière à ce que les circonscriptions soient à peu près égales en ce qui a trait à la population. Des circonscriptions égales sur le plan de la population donnent au vote de chaque électeur un poids égal lors de l'élection des membres de l'assemblée législative. Par exemple, si un candidat est élu dans une circonscription qui compte le double d'électeurs d'une autre circonscription, les électeurs de la circonscription la plus peuplée auront la moitié moins d'influence que les électeurs de la circonscription la moins peuplée. La présence d'importantes variations sur le plan de la population entre les circonscriptions, un phénomène que l'on appelle « découpage électoral inégal », viole un principe fondamental de la démocratie, soit que le vote de tous les électeurs doit avoir la même valeur.

Voici donc deux normes conçues en accord avec ce principe; l'une est offerte par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'autre par le Comité des droits de l'homme de l'ONU (UNHCR):

- La délimitation des circonscriptions doit promouvoir l'égalité du droit de vote en garantissant approximativement le même ratio d'électeurs par élu pour chaque circonscription. Les divisions administratives existantes ou les autres facteurs pertinents, notamment de nature historique, démographique ou géographique, peuvent se refléter dans la délimitation des circonscriptions pourvu que cela aille de pair avec les principes d'égalité du droit de vote et de juste représentation des divers groupes composant la société. (Traduction libre d'OSCE, « Inventory of OSCE Commitments and Other Principles for Democratic Elections »)
- Le principe à chacun une voix doit s'appliquer, et dans le cadre du système électoral de chaque État, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre. La délimitation des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants. (Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale No 25, « Observations générales adoptées au titre du paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Compilation des commentaires généraux et Recommandations générales adoptées par les organes des traités »)

Un organisme indépendant et impartial responsable de la délimitation des circonscriptions

Idéalement, le cadre légal régissant la délimitation des circonscriptions devrait garantir que les personnes ou les institutions responsables de la délimitation des circonscriptions sont indépendantes et impartiales. En outre, les recommandations de cet organisme ne devraient pas être sujettes aux modifications ou au veto du gouvernement ou du pouvoir législatif.

À défaut, la procédure encadrant le processus de délimitation des circonscriptions devrait être énoncée clairement dans la législation afin que les règles régissant le processus soient les mêmes pour tous, peu importe qui procède à la délimitation des circonscriptions. En d'autres mots, le processus devrait être empreint d'**équité**. Si l'on permet aux affaires politiques de jouer un rôle dans le processus, alors tous les partis politiques doivent avoir accès à ce processus. Ces règles doivent être bien comprises et acceptables aux yeux de tous les grands partis politiques et de tous ceux qui participent au processus de délimitation.

La transparence

Puisque les systèmes électoraux qui ont recours aux circonscriptions engendrent souvent des résultats électoraux présentant de fortes distorsions, il est essentiel que le processus de délimitation soit perçu comme juste pour que le résultat soit réputé légitime par les parties intéressées et par les électeurs. Cela signifie que le processus de délimitation doit être aussi

transparent que possible, en s'assurant par exemple d'établir une méthodologie et des lignes directrices à l'avance, et en faisant la promotion de ces outils. Il est également important d'inclure des audiences publiques dans le processus en vue de permettre aux parties intéressées d'émettre des commentaires que l'organisme responsable pourra alors étudier.

L'absence de discrimination

La carte électorale ne devrait pas être élaborée de manière à discriminer un groupe minoritaire quel qu'il soit. Par exemple, il devrait être interdit de diviser en plusieurs circonscriptions une minorité concentrée géographiquement en vue de faire de ce groupe une minorité dans chacune des circonscriptions. Bien sûr, les systèmes électoraux qui reposent uniquement sur les circonscriptions uninominales ne peuvent pas garantir un pourcentage de sièges, même minime, aux groupes ou aux partis politiques minoritaires qui représentent pourtant une partie de la population. En revanche, cette réalité ne devrait pas donner le champ libre à la discrimination active envers un groupe minoritaire précis.

3. Contexte

La décision de délimiter des circonscriptions et le choix des méthodes à adopter pour ce faire devraient être guidés par les caractéristiques propres à chaque pays et devraient tenir compte du contexte social et politique et des ressources financières et administratives disponibles. Pourtant, ce n'est souvent pas le cas; en effet, dans plusieurs pays, les pratiques entourant la délimitation des circonscriptions sont uniquement le fruit de traditions établies. Dans d'autres pays, les méthodes de délimitation ont été empruntées à une puissance coloniale ou à un pays voisin influent. Les pratiques en matière de délimitation qui ont fait leurs preuves dans certains pays ne s'appliquent pas forcément ailleurs. À l'origine, les circonscriptions ont été conçues dans l'optique d'améliorer l'équité de la représentativité. Dans certaines circonstances, elles peuvent très bien remplir ce rôle, mais cela dépend grandement du contexte de chaque pays.

Contexte historique

Au début du 19^e siècle, la représentation était basée sur les communautés et non sur le nombre de personnes ou d'électeurs. Il existait de grandes disparités entre les circonscriptions sur le plan du nombre d'électeurs. Par exemple, en Angleterre, chaque comté, chaque commune et chaque université, peu importe son importance, avait deux représentants à la Chambre des communes. La composition de la Chambre des communes et des assemblées législatives partout en Europe reflétait l'idée que c'étaient les communautés ou les différents groupes de la société, par exemple, le clergé et la noblesse, plutôt que les personnes ou les électeurs, qui devaient être représentés.

Durant la deuxième moitié du 18^e siècle, les citoyens se sont mis à revendiquer l'élargissement de leurs droits et l'accès à une représentation équitable au sein du pouvoir législatif. Les tenants de ce mouvement ont alors adopté le principe des circonscriptions uninominales comme moyen d'améliorer la démocratie. Non seulement le recours aux circonscriptions uninominales devait-

il garantir le progrès de l'équité de représentation entre citoyens, on croyait aussi qu'il allait mener à une amélioration de la représentativité des assemblées législatives puisqu'il aurait pour effet d'augmenter la représentation des classes urbaines et ouvrières et des autres groupes traditionnellement sous-représentés.

Au 18^e siècle, les circonscriptions uninominales ont d'abord été adoptées par les colonies britanniques qui allaient plus tard devenir les États-Unis d'Amérique. Graduellement, au cours du 19^e siècle, plusieurs pays européens leur ont emboîté le pas. Le Danemark a adopté les circonscriptions uninominales pour sa chambre basse en 1849. L'Italie, alors récemment unifiée, a choisi les circonscriptions uninominales pour l'élection de représentants à la Chambre des députés en 1861. La Confédération de l'Allemagne du Nord et l'Allemagne impériale ont respectivement adopté les circonscriptions uninominales en 1867 et en 1871. La France, de son côté, a recours aux circonscriptions uninominales de manière intermittente depuis 1875. La Grande-Bretagne a adopté les circonscriptions uninominales en 1885 et les Pays-Bas l'ont imité en 1887. La Norvège, l'un des derniers pays à avoir adopté les circonscriptions uninominales, l'a fait en 1905 lorsque le pays a accédé à son indépendance complète.

La plupart des autres pays européens qui ont continué d'avoir recours aux communautés plutôt qu'à des circonscriptions spécifiquement délimitées pour l'élection de leurs représentants étaient parmi les moins progressifs, par exemple, le Portugal et les Balkans. Parmi les pays d'Europe les plus modernes, seules la Suisse et la Belgique ont eu recours à des circonscriptions plurinominales pendant tout le 19^e siècle. La Belgique utilisait ses neuf provinces historiques comme frontières pour ses circonscriptions plurinominales, mais elle respectait le principe de représentativité équitable en variant le nombre de représentants alloués à chaque province. Lorsque la représentation proportionnelle a été adoptée en Belgique en 1899, les circonscriptions plurinominales basées sur les frontières provinciales ont été conservées.

En Suisse, avant 1848, chaque canton élit un seul représentant à l'Assemblée fédérale. La Constitution de 1848 prévoyait une représentation basée sur la population et conséquemment, en 1850, 49 circonscriptions ont été créées. Les frontières de ces circonscriptions sont demeurées inchangées pendant 70 ans. En 1919, la Suisse a adopté la représentation proportionnelle et depuis ce temps, les représentants sont élus à partir de circonscriptions plurinominales dont les frontières correspondent à celles des cantons.

La tendance pour les circonscriptions uninominales en Europe a connu un déclin avec l'arrivée de la représentation proportionnelle vers la fin du 19^e siècle. Entre 1899, année où la Belgique a adopté la représentation proportionnelle, et 1921, lorsque la Norvège a fait de même, la plupart des pays d'Europe continentale ont adopté la représentation proportionnelle sous l'une ou l'autre de ses formes.

Puisque les circonscriptions plurinominales sont utilisées dans le cadre de systèmes de représentation proportionnelle, les pays qui ont adopté ces systèmes ne sont plus dans l'obligation de redécouper périodiquement leurs circonscriptions. Par conséquent, les entités

administratives telles que les États, les provinces ou les comtés peuvent être utilisées pour l'élection des représentants. Plutôt que de réviser la délimitation des circonscriptions, on respecte l'équité du nombre d'électeurs entre les circonscriptions en variant le nombre d'élus par circonscription. Aujourd'hui, le système de circonscriptions plurinominales dont les frontières correspondent à celles des entités administratives et qui ne requièrent donc pas de révision constitue la norme en Europe.

Contexte social et politique

Le recours aux circonscriptions uninominales présente plusieurs avantages. Parmi ceux-ci, les trois principaux sont la simplicité, la stabilité et la création de liens forts entre les élus et leurs commettants. Chacun de ces avantages peut se révéler important, selon le contexte politique et social dans lequel les circonscriptions sont instaurées.

Les élections qui se tiennent dans le contexte d'un système de circonscriptions uninominales sont habituellement faciles à comprendre pour les électeurs, particulièrement dans le cas de systèmes électoraux à majorité simple ou absolue. La simplicité peut alors constituer un avantage significatif pour les pays où le taux d'analphabétisme est élevé.

Les circonscriptions uninominales favorisent la stabilité en encourageant l'élection de gouvernements stables et majoritaires. Cela s'explique par le fait que les circonscriptions uninominales tendent à générer des résultats électoraux dans lesquels le parti majoritaire est surreprésenté. Cela peut être vu comme un avantage important dans les pays touchés de près ou de loin par la prolifération de petits partis extrémistes ou par la formation de gouvernements de coalition, généralement moins stables que les gouvernements majoritaires.

Les circonscriptions uninominales permettent aux électeurs de jouir d'une solide représentation locale. Les électeurs possèdent un seul représentant, facilement repérable, avec qui ils peuvent entrer en contact pour tout ce qui concerne leur circonscription et qu'ils peuvent tenir responsable de la protection des intérêts de la circonscription. Cela peut avoir un effet positif sur la perception des électeurs quant à l'efficacité de l'appareil politique, ce qui peut par conséquent faire augmenter le taux de participation électorale. L'efficacité politique et la participation électorale sont deux facteurs importants qui influencent la légitimité d'un système et qui peuvent s'avérer primordiaux pour une nouvelle démocratie.

Les circonscriptions uninominales présentent toutefois un important inconvénient : elles ont tendance à surreprésenter le parti majoritaire aux dépens des autres partis politiques. Les pays qui utilisent des circonscriptions uninominales doivent être prêts à accepter des résultats électoraux présentant certaines distorsions. Bien qu'il soit possible de concevoir un processus de révision de la carte des circonscriptions juste et non partisan, il n'est pas possible de garantir des résultats électoraux représentatifs en utilisant des circonscriptions uninominales, à moins que l'on prévoie de tenir un deuxième tour, sous la forme d'un vote de liste, comme c'est le cas dans un mode de scrutin mixte.

Des résultats électoraux présentant des distorsions peuvent être difficiles à accepter dans les pays où de nombreux partis politiques défendent des intérêts couvrant l'ensemble du spectre politique. Les résultats seront presque inacceptables si de profondes démarcations existent dans la société. Par exemple, s'il existe des groupes minoritaires de nature ethnique, raciale ou religieuse d'une importance relative, jouissant d'une cohésion politique et qui n'ont jamais pu accéder à ce qu'ils considèrent comme une représentation juste, les élections pourraient déboucher sur un conflit, peut-être même mener à des violences et à de l'instabilité politique.

« *Dépolitiser* » le redécoupage des circonscriptions Traditionnellement, le pouvoir législatif était responsable de la délimitation des circonscriptions. Les abus électoraux comme le découpage électoral inégal, c'est-à-dire lorsqu'il y existe de forts écarts dans le nombre d'électeurs entre les circonscriptions, ou encore les circonscriptions délimitées dans l'optique d'avantager un parti politique ou un groupe précis aux dépens d'autres, pratique appelée « gerrymandering » en anglais, étaient chose courante. Ces abus ont amené de nombreux pays à adopter des réformes visant à dépolitiser le redécoupage. Dans ces pays, des commissions non partisans établissent les limites des circonscriptions, guidées par un certain nombre de critères neutres de redécoupage des circonscriptions. La population est encouragée à participer à l'exercice par l'entremise d'un processus d'examen public. Le pouvoir législatif ne joue tout au plus qu'un rôle restreint dans le processus de redécoupage.

Ces réformes ont été adoptées par de nombreux pays du Commonwealth où l'exercice semble plutôt concluant. Le redécoupage est rarement considéré comme un exercice partisan, même lorsque le résultat d'une élection avantage manifestement un parti aux dépens des autres. Malgré leur succès dans les pays qui les ont mis en place, les réformes du processus de redécoupage n'ont pas été instaurées partout. Par exemple, le pouvoir législatif s'occupe toujours de la délimitation des circonscriptions dans la plupart des États américains.

Aux États-Unis, le système politique et les institutions politiques ont été conçus en partant du principe que les factions adverses, motivées par leurs intérêts partisans et guidés par leurs esprits de clocher, rivalisent pour les ressources limitées de l'organe législatif. Par conséquent, les Étatsuniens ont tendance à tenir pour acquis que la politique et la poursuite d'intérêts politiques partisans sont inévitables. Il y a peu de chances que des réformes au processus de redécoupage soient entreprises dans un avenir proche puisqu'un grand nombre d'Étatsuniens croient qu'il est aussi difficile de séparer la politique du processus de redécoupage que de séparer la politique du processus législatif en général.

Seuls les pays les moins pluralistes, les plus politiquement idéologiques et les plus tournés vers le bien public acceptent l'idée qu'il est possible de dépolitiser le processus de redécoupage. De plus, de solides organisations de parti et une autorité législative centralisée s'avèrent nécessaires pour procéder à l'exécution d'une sanction contre les élus qui tentent d'influencer le processus de redécoupage. Bien que ces conditions semblent être remplies dans la plupart des pays du Commonwealth, on ne peut pas en dire autant de tous les pays.

Cependant, les pays qui mettent sur pied des organismes indépendants responsables de la délimitation des circonscriptions et qui établissent des critères neutres qui encadrent ce

processus de redécoupage peuvent uniquement bloquer les intérêts partisans qui tentent de s'ingérer dans le processus. Ces pays ne peuvent rien contre la distorsion des résultats électoraux. Si l'on juge de l'équité politique selon les résultats plutôt que selon les procédés, et plus précisément selon l'obtention d'un résultat équitable du point de vue des partis politiques et des groupes minoritaires, les systèmes uninominaux ne peuvent généralement pas garantir l'équité, peu importe qui décide des limites des circonscriptions. Les pays qui placent la proportionnalité au-dessus de tout le reste, probablement dans le but de garantir une représentativité équitable aux différents groupes qui forment une société, font montre de sagesse en choisissant une forme de représentation proportionnelle, qu'elle s'appuie ou non sur des circonscriptions uninominales. Si la stabilité que procure un gouvernement majoritaire fort est toutefois prioritaire, faire le choix des circonscriptions uninominales semble une bonne idée.

Considérations financières et administratives

Effectuer la délimitation des circonscriptions peut se révéler une tâche complexe, longue et coûteuse. Les pays qui font le choix d'avoir recours à des circonscriptions doivent s'attendre à devoir gérer ce qui pourrait se révéler une procédure très compliquée. Ils doivent donc être prêts à investir les fonds nécessaires pour mener le projet à terme.

L'administration du processus n'est pas une mince tâche. Il faut colliger, vérifier et synthétiser l'information provenant d'une multitude de sources disparates. Les circonscriptions doivent être délimitées puis évaluées, des processus qui peuvent demander la contribution des partis politiques et d'autres groupes d'intérêts. De plus, une fois qu'une nouvelle carte électorale a été adoptée, elle doit être implantée. Ce processus requiert habituellement des modifications à la liste électorale et la transmission d'informations aux électeurs qui changent de circonscription. De plus, les administrations électorales pourraient devoir réviser les limites des sections de vote et déplacer des bureaux de vote. Finalement, la phase d'implantation pourrait demander une étroite coordination avec les gouvernements locaux et régionaux, ainsi qu'avec les fonctionnaires électoraux aux niveaux local, régional et fédéral.

Même s'il est vrai que l'informatique peut simplifier le processus de délimitation, elle peut aussi le complexifier. Les différentes options matérielles et logicielles doivent être étudiées avec soin. La décision de se doter ou non d'un système informatique doit tenir compte des investissements que nécessite l'acquisition du matériel informatique et des logiciels, du temps et des coûts reliés à l'embauche et à la formation du personnel responsable de l'utilisation du système, en plus des coûts entraînés par la conversion de cartes et de données démographiques utilisées par le système informatique.

L'administration du processus de délimitation peut s'avérer éprouvante. Il pourrait être difficile de trouver du personnel qualifié ou, à défaut, d'embaucher et de former du personnel, surtout si le processus est informatisé. Obtenir de l'information à jour, particulièrement des cartes, peut représenter un obstacle. De plus, il pourrait également apparaître des problèmes de coordination avec les fonctionnaires électoraux et les fonctionnaires des gouvernements locaux lors des processus de collecte et d'implantation. Tous ces défis doivent pourtant être relevés si l'on

souhaite que le processus de délimitation des circonscriptions soit juste et achevé dans les délais.

Le coût du processus de redécoupage varie : certains pays s'en tirent en ne dépensant que très peu alors que d'autres sont aux prises avec des dépassements de coûts. Les coûts du redécoupage de la carte électorale de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, terminé en 2008, se sont élevés à 13,6 millions de livres sterling. Le redécoupage précédent avait coûté 5 millions de livres. De même, au Canada, le redécoupage qui s'est achevé en 2003 s'est chiffré à environ 10,1 millions de dollars canadiens et le précédent, celui de 1997, à 6,5 millions. Aux États-Unis, des sommes colossales sont dépensées pour réviser la carte électorale tous les dix ans. Bien sûr, le processus de redécoupage est plutôt décentralisé aux États-Unis et les sommes qui y sont dédiées varient considérablement. Alors que certains États consacrent plus d'un million de dollars à la révision de la carte électorale, et encore davantage pour défendre la révision lorsqu'elle est contestée devant les tribunaux, d'autres États dépensent beaucoup moins. Toutefois, peu importe les sommes finalement investies, les pays doivent comprendre que la délimitation des circonscriptions est rarement définitive et ils doivent s'attendre à consacrer temps et ressources au processus de redécoupage périodique de la carte électorale.

4. Délimitation des circonscriptions

La délimitation des circonscriptions constitue un phénomène plutôt récent. Avant le 19^e siècle, la composition des assemblées législatives reflétait l'idée que c'étaient les différents groupes de la société, c'est-à-dire les administrations des villes, le clergé et la noblesse, qui devaient être représentés, et non les citoyens. Cette façon de voir la représentativité a mené à la formation d'assemblées législatives à partir d'unités qui variaient grandement les unes par rapport aux autres sur le plan du nombre de citoyens représentés.

Vers la fin du 18^e siècle et tout au long du 19^e siècle, les citoyens ont milité en faveur de l'élargissement de leurs droits. Ces revendications s'accompagnaient de la croyance qu'une représentativité « juste » pouvait être obtenue par l'intermédiaire d'une meilleure équité du nombre d'électeurs par représentants élus. La solution à ces revendications était soit de varier le nombre d'élus pour un territoire donné, soit de subdiviser les territoires en circonscriptions de tailles semblables du point de vue du nombre d'électeurs. Les circonscriptions uninominales ont d'abord été adoptées par les colonies britanniques qui allaient devenir les États-Unis. Au cours du 19^e siècle, plusieurs pays européens leur ont graduellement emboîté le pas.

La tendance pour les circonscriptions uninominales en Europe a connu un déclin avec l'arrivée de la représentation proportionnelle vers la fin du 19^e siècle. Puisque les circonscriptions plurinominales sont généralement utilisées dans le cadre de systèmes de représentation proportionnelle, les pays qui ont adopté ces systèmes n'étaient plus dans l'obligation de délimiter les circonscriptions. Plutôt que de réviser les limites des circonscriptions, on respectait l'équité du nombre d'électeurs entre les circonscriptions en variant le nombre d'élus par circonscription. Les entités administratives telles que les États, les provinces ou les comtés

utilisées pour l'élection des représentants présentait également l'avantage d'assurer la représentation de la communauté.

Pourtant, le recours aux circonscriptions uninominales a été conservé dans d'autres pays où l'on considérait que plusieurs avantages y étaient associés. Parmi ces avantages, citons :

- un lien géographique fort entre les commettants et leurs représentants élus;
- la possibilité pour les commettants de tenir responsables certains représentants élus en particulier;
- la tendance que présentent les systèmes électoraux basés sur les circonscriptions uninominales de mener à la formation de gouvernements majoritaires forts, et par extension, de permettre l'émergence d'un système politique stable.

L'un des inconvénients majeurs associés à ce système est que les limites des circonscriptions doivent être ajustées périodiquement afin de maintenir l'équité sur le plan du nombre d'habitants par circonscription. Bien sûr, dans certains pays, les circonscriptions plurinominales doivent elles aussi faire l'objet d'une nouvelle délimitation. Non seulement le processus de délimitation des circonscriptions peut se révéler une tâche longue et coûteuse, mais il est possible que le redécoupage des circonscriptions favorise, intentionnellement ou non, une vision politique en particulier ou un parti aux dépens des autres.

Dans certains pays, les circonscriptions plurinominales doivent elles aussi faire l'objet d'un redécoupage. Une nouvelle délimitation des circonscriptions, que ces circonscriptions soient uninominales ou plurinominales, et qu'elles coïncident ou non avec les frontières administratives existantes, peut influencer la composition de l'assemblée législative. Cette section traite des différents types de systèmes électoraux qui ont recours aux circonscriptions (voir Les systèmes électoraux qui ont recours aux circonscriptions). Il y est également question des dimensions des circonscriptions et de leurs limites, à savoir si elles devraient ou non coïncider avec celles des frontières administratives existantes.

4.1 Les Systèmes Électoraux

Traditionnellement, on définit trois grands types de systèmes électoraux : système à majorité simple, système à majorité absolue et système à représentation proportionnelle. L'élément qui permet principalement de faire la différence entre ces systèmes électoraux est la manière dont les sièges de l'assemblée législative sont attribués :

- aux candidats qui obtiennent une majorité simple
- aux candidats qui obtiennent une majorité absolue
- proportionnellement, selon le nombre de votes recueillis par les partis politiques ou par les candidats

Le système mixte constitue un ajout récent à ces trois grands types. Ce système combine des éléments d'un système proportionnel et à majorité simple ou absolue.

La délimitation des circonscriptions : les systèmes à majorité simple ou absolue

La délimitation des circonscriptions est le plus souvent associée aux systèmes à majorité simple ou absolue. Ces deux systèmes reposent souvent en grande partie, voire complètement sur les circonscriptions uninominales. Les limites de ces circonscriptions doivent être révisées périodiquement afin de refléter les changements démographiques. Puisque ces deux systèmes reposent sur les circonscriptions uninominales, ils partagent également un point fondamental : le nombre de sièges qu'un parti politique recueille ne dépend pas seulement du nombre de votes obtenus, mais également de l'endroit où ces votes ont été obtenus. Dans les systèmes à majorité simple ou absolue, les partis politiques minoritaires dont les partisans ne sont pas concentrés géographiquement obtiennent habituellement moins de sièges que ce à quoi ils seraient en droit de s'attendre étant donné le nombre de votes qu'ils ont obtenus. Les circonscriptions plurinominales des systèmes proportionnels peuvent corriger cette distorsion qui apparaît dans la conversion de votes en sièges puisque plus la magnitude d'une circonscription est forte, plus les résultats sont proportionnels.

Le processus de délimitation des circonscriptions dans un système uninominal majoritaire à un tour est primordial puisque la configuration des circonscriptions peut influencer la représentation des partis et même des groupes ethniques, religieux ou linguistiques à l'assemblée législative. L'effet peut être intentionnel, comme dans le cas de manipulations des limites électorales à des fins partisans, pratique appelée « gerrymandering » en anglais, ou tout à fait involontaire. Même la délimitation des circonscriptions effectuée par un organisme neutre peut favoriser accidentellement un parti aux dépens des autres.

Les systèmes électoraux à majorité absolue mènent parfois à des résultats électoraux qui présentent des distorsions aussi grandes que les systèmes à majorité simple en ce qui concerne le rapport entre sièges et votes. Lorsqu'on sait que les deux systèmes reposent presque exclusivement sur les circonscriptions uninominales, cette réalité n'apparaît pas comme surprenante. Le processus de délimitation des circonscriptions dans les systèmes à majorité absolue est donc aussi important qu'il l'est dans les systèmes à majorité simple.

Pour obtenir des informations supplémentaires au sujet des systèmes à majorité simple et absolue, consultez [Systèmes électoraux : les systèmes à majorité simple ou absolue](#).

La délimitation des circonscriptions : les systèmes à représentation proportionnelle

Il existe deux principaux types de systèmes à représentation proportionnelle : le système à liste de parti et le système à vote unique transférable. Le système mixte avec compensation proportionnelle génère lui aussi des résultats proportionnels, mais il en sera plutôt question dans la section intitulée « les systèmes mixtes ». Dans le système à liste de parti, de loin le plus commun des deux, les circonscriptions nécessitent rarement, voire jamais de délimitation. Si l'on a recours aux circonscriptions, elles sont de taille relativement grande, de type plurinominal et leurs limites coïncident généralement avec celles des divisions administratives.

Pour compenser les changements démographiques, plutôt que de procéder à une nouvelle délimitation des circonscriptions, on ajuste le nombre de sièges alloués à chaque circonscription plurinomiale. Le système à vote unique transférable, utilisé en Irlande et à Malte, est l'autre type de système à représentation proportionnelle. Puisque le vote est basé sur les candidats et non sur les partis, ces pays ont recours à de petites circonscriptions plurinomiales qui ne font élire que de trois à cinq représentants chacune. Par conséquent, les limites des circonscriptions doivent être revues périodiquement dans ces deux pays.

La délimitation des circonscriptions : les systèmes mixtes

Les systèmes électoraux mixtes connaissent une popularité grandissante. Ils font usage à la fois de la représentation proportionnelle à liste de parti et des circonscriptions uninominales à majorité simple ou absolue. Le système électoral allemand est l'archétype de ce genre de système.

Puisque les systèmes mixtes incorporent des circonscriptions uninominales, on doit revoir la délimitation des circonscriptions périodiquement afin de compenser les changements démographiques. L'importance du processus de délimitation et l'influence de la configuration des circonscriptions sur le résultat des élections dépendent de si l'on a recours ou non à des sièges de liste afin de corriger les distorsions engendrées par les circonscriptions uninominales. Dans certains pays comme l'Allemagne, on utilise les sièges alloués au système proportionnel afin de corriger les distorsions générées par les circonscriptions uninominales. Les systèmes mixtes qui utilisent les sièges à liste de parti de sorte à corriger les distorsions sont parfois appelés « systèmes mixtes avec compensation proportionnelle », puisque les résultats de l'élection sont proportionnels.

Dans d'autres pays, par exemple, en Russie, on n'utilise pas les sièges issus de la proportionnelle pour corriger les distorsions causées par les circonscriptions uninominales. On recourt plutôt aux sièges issus de la proportionnelle dans la composante « liste de parti » des élections qui sont simplement ajoutés aux sièges remportés au niveau des circonscriptions. Le rapport entre sièges et votes risque alors de présenter des distorsions. Dans ce type de système mixte, parfois appelé « système parallèle », le processus de délimitation des circonscriptions est très important puisqu'il peut avoir un effet majeur sur la composition de l'assemblée législative en ce qui concerne la représentation des partis.

4.2 Les Facteurs

Il y a deux importants facteurs à considérer lors de la délimitation des circonscriptions : 1) la magnitude des circonscriptions et 2) la concordance des limites des circonscriptions avec celles des entités administratives ou politiques existantes. Le concept de « poids » ou de « magnitude » de la circonscription renvoie au nombre de sièges attribués à une circonscription. Une circonscription peut être soit uninominale, soit plurinomiale et dans un tel cas, le nombre

de sièges peut varier entre deux et plus d'une centaine. On peut superposer les circonscriptions sur les entités administratives, c'est-à-dire que l'on peut utiliser les entités administratives comme circonscriptions. Une autre option est de délimiter les circonscriptions sans se soucier des entités administratives, souvent pour répondre aux critères d'équité du nombre d'électeurs entre les circonscriptions.

Ces deux facteurs sont interreliés. La première dimension, à savoir la magnitude d'une circonscription, touche à la question des circonscriptions uninominales en opposition aux circonscriptions plurinominales. La deuxième dimension se rapporte à la superposition ou non des limites des circonscriptions sur celles des limites administratives.

La plupart des circonscriptions uninominales se rangent dans la catégorie de non-superposition des limites administratives. Ces circonscriptions ne correspondent pas à une entité géographique de référence et elles n'ont pas de sens en dehors du contexte électoral. Certaines circonscriptions uninominales, particulièrement dans les pays où l'on utilise également une forme de représentation proportionnelle, peuvent constituer de petites communautés distinctes. Par exemple, quelques petits cantons en Suisse servent de circonscription uninominale.

Les pays où l'on a recours aux circonscriptions plurinominales utilisent souvent les divisions administratives en tant que circonscriptions. On attribue à chaque circonscription un certain nombre de sièges en fonction de sa population. Bien que certaines circonscriptions ne possèdent que deux représentants élus, la plupart en comptent beaucoup plus. Ces pays ont habituellement recours à la représentation proportionnelle sous l'une ou l'autre de ses formes. Les circonscriptions dont les délimitations concordent le moins avec les divisions administratives se trouvent dans des pays comme l'Irlande et Malte qui emploient des circonscriptions de faible magnitude étant donné qu'on y utilise le système à vote unique transférable.

4.2.1 La magnitude des circonscriptions

Le concept de magnitude renvoie au nombre de sièges attribués à une circonscription. Partout dans le monde, des pays ont instauré des systèmes électoraux qui se situent quelque part sur une échelle allant de systèmes ayant exclusivement recours aux circonscriptions uninominales aux systèmes dans lesquels, dans les faits, le pays entier fonctionne comme une seule grande circonscription. Les États-Unis et le Royaume-Uni sont à un bout de l'échelle puisque chaque élu représente une seule circonscription. Des pays comme Israël et les Pays-Bas se trouvent à l'autre bout de l'échelle puisque la magnitude des circonscriptions est égale au nombre total de membres de l'assemblée législative. La plupart des pays se situent toutefois quelque part dans le milieu de l'échelle et à l'intérieur d'un même pays on trouve souvent une grande variation en ce qui a trait à la magnitude des circonscriptions.

Certains pays attribuent la même magnitude, ou du moins une magnitude similaire, à toutes leurs circonscriptions. On délimite habituellement les circonscriptions selon une formule basée sur le nombre d'électeurs par représentant élu. Cette approche a été adoptée par les États-Unis et par la plupart des autres pays où l'on a recours aux systèmes électoraux à majorité simple ou

absolue et dans lesquels la magnitude des circonscriptions est fixée à 1. Cette procédure est également utilisée en Irlande et à Malte où l'on emploie de petites circonscriptions plurinominales et au vote unique transférable. À Malte, toutes les circonscriptions ont une magnitude de 5. En Irlande, la magnitude varie entre 3 et 5.

Au lieu de délimiter des circonscriptions, certains pays utilisent les divisions régionales, administratives ou politiques en tant que circonscriptions. On attribue alors à chaque circonscription un nombre donné de sièges selon sa population. La plupart des pays où le système électoral est basé sur la représentation proportionnelle ont recours à cette façon de faire. Plus la magnitude de la circonscription est grande, plus le résultat des élections est proportionnel, autrement dit, plus il y a de sièges par circonscription, meilleur est le rapport entre le pourcentage de votes obtenus par un parti et le nombre de sièges qu'il remporte à l'assemblée législative.

On doit revoir les limites des circonscriptions uninominales périodiquement afin d'assurer une équité relative au chapitre du nombre d'électeurs entre circonscriptions. Dans certains pays où l'on trouve de petites circonscriptions plurinominales de taille semblable, on doit également revoir la carte des circonscriptions périodiquement afin de satisfaire aux normes d'équité du nombre d'électeurs entre circonscriptions. Par contre, il n'est pas nécessaire de revoir les délimitations des circonscriptions dont la magnitude est élevée puisque les sièges sont simplement redistribués parmi les circonscriptions afin de satisfaire aux normes d'équité du nombre d'électeurs entre circonscriptions.

4.2.2 Les circonscriptions uninominales et plurinominales

Le débat entourant les avantages et les inconvénients des circonscriptions uninominales et plurinominales recouvre, dans une large mesure, le débat qui concerne les systèmes à majorité simple ou absolue et les systèmes proportionnels. La raison est que les systèmes à majorité simple ou absolue ont habituellement recours aux circonscriptions uninominales, alors que les systèmes proportionnels utilisent les circonscriptions plurinominales.

En ce qui concerne la délimitation, les circonscriptions uninominales :

- garantissent la représentation géographique.

Par contre, les circonscriptions uninominales :

- doivent être revues périodiquement afin de garantir l'équité du nombre d'électeurs entre les circonscriptions;
- sont habituellement des entités géographiques artificielles dont les frontières ne correspondent pas à des communautés clairement identifiables, par conséquent, ces entités ont peu de signification aux yeux des citoyens.

Les circonscriptions plurinominales :

- sont davantage en mesure de refléter les entités administratives ou les communautés d'intérêts du pays puisqu'elles sont flexibles en ce qui concerne le nombre de représentants élus par circonscription et donc,
- ne nécessitent pas de révision de leurs limites, même si la population d'une circonscription augmente ou diminue étant donné que l'on peut modifier le nombre de représentants élus par circonscription.

Les avantages associés aux circonscriptions uninominales

Les tenants des circonscriptions uninominales affirment qu'elles:

- procurent aux électeurs une représentation locale forte, puisque chaque électeur possède un seul représentant facilement repérable;
- encouragent les services aux commettants en dotant les électeurs d'une forme d'ombudsman facilement repérable;
- favorisent la reddition de comptes puisqu'on peut tenir responsable un représentant élu en particulier qui peut être réélu ou défait lors de l'élection suivante;
- garantissent la représentation géographique.

Les inconvénients associés aux circonscriptions uninominales

Sur le plan des inconvénients, les critiques des circonscriptions uninominales rappellent qu'elles:

- doivent être revues périodiquement afin de garantir l'équité du nombre d'électeurs entre les circonscriptions;
- sont habituellement des entités géographiques artificielles dont les frontières ne correspondent pas à des communautés naturelles clairement définies, et par conséquent, ces entités ont peu de signification aux yeux des citoyens;
- en raison de leur tendance à surreprésenter le parti majoritaire et à sous-représenter les autres partis, elles ne peuvent pas assurer une représentation proportionnelle des partis politiques.

Conclusion

Les avantages des circonscriptions uninominales constituent l'établissement de liens forts entre les représentants élus et leurs commettants, l'obligation pour les représentants élus de rendre des comptes, et d'offrir un service aux commettants. Parce qu'on utilise les circonscriptions uninominales de pair avec les systèmes à majorité simple ou absolue, elles sont aussi connues pour favoriser le maintien de gouvernements forts et stables.

4.3 La concordance des limites administratives avec celles des circonscriptions

Dans plusieurs pays, particulièrement dans ceux où l'on emploie les circonscriptions plurinominales, les limites des circonscriptions correspondent à celles des divisions administratives existantes, comme les États et les provinces. Ces divisions administratives possèdent souvent une signification ancrée dans l'histoire. Par contre, certaines divisions administratives sont récentes et ont peu de signification aux yeux des citoyens.

Il existe certains avantages associés à la concordance des circonscriptions avec les divisions administratives. En effet, cela permet aux circonscriptions de :

- correspondre aux entités qui administrent les compétences des gouvernements locaux;
- correspondre aux organisations sociales, politiques et aux autres organisations non gouvernementales organisées par régions administratives;
- revêtir plus de sens aux yeux des électeurs en correspondant à des divisions administratives bien reconnues;
- refléter les communautés d'intérêts regroupées géographiquement, pourvu que les divisions administratives elles-mêmes reflètent les diverses communautés d'intérêts.

La correspondance avec les fonctions gouvernementales

D'importantes fonctions gouvernementales peuvent être confiées à diverses entités administratives locales. Par exemple, on peut confier aux gouvernements locaux certaines responsabilités telles que la levée des impôts ou l'administration de la justice, de l'éducation ou de la santé publique. Les électeurs associés à un gouvernement local donné peuvent tirer avantage à identifier facilement les représentants élus des circonscriptions qui correspondent aux entités administratives, particulièrement si les électeurs ont besoin d'aide pour traiter avec les agences gouvernementales.

En outre, les élections d'un pays peuvent être organisées autour des entités administratives. Si tel est le cas, il pourrait être avantageux de tenir des élections pour lesquelles les limites des circonscriptions correspondent aux entités administratives.

La correspondance avec les organisations non gouvernementales

Les agences gouvernementales ne sont pas les seules organisations qui opèrent à l'intérieur de régions administratives précises. Plusieurs organisations sociales, culturelles et politiques sont également organisées selon les régions administratives. Les partis politiques, les syndicats, les associations professionnelles et d'autres organisations professionnelles, sociales et culturelles en sont quelques exemples. Les membres de ces organisations ont tout à gagner à être en mesure de s'identifier aux représentants élus de leur région administrative. De la même façon, les représentants élus peuvent avoir plus de facilité à travailler et à communiquer avec les membres de ces organisations non gouvernementales.

La reconnaissance des circonscriptions

Les frontières des provinces ou des États qui ont été établies il y a longtemps créent une image de marque à laquelle les électeurs peuvent s'identifier plus facilement qu'à des circonscriptions délimitées arbitrairement. Si les circonscriptions sont délimitées en concordance avec les limites administratives, les électeurs seront plus à même de faire la différence entre leur circonscription et les autres, et également de reconnaître leur représentant élu.

Refléter les communautés d'intérêts

Les circonscriptions délimitées selon des frontières bien reconnues de provinces ou d'États sont plus à même de refléter les communautés d'intérêts concentrées géographiquement et dont les membres partagent des caractéristiques raciales, ethniques, religieuses ou linguistiques, ou qui possèdent un patrimoine commun. Par contre, certaines entités administratives récentes sur lesquelles sont basées des circonscriptions risquent de ne pas être très riches sur le plan des racines historiques communes. Par conséquent, ces circonscriptions ne rassemblent pas automatiquement des électeurs d'une même communauté d'intérêts.

Inconvénients associés à l'utilisation des entités administratives

Les entités administratives n'ont pas toutes la même importance partout dans le monde. Bien qu'elles reflètent d'importantes différences régionales dans certains pays, les territoires administratifs sont très récents dans d'autres pays. Dans ces pays, les frontières sont artificielles et ont peu de signification aux yeux des citoyens. En fait, les frontières peuvent diviser les communautés naturelles bien établies, que ces communautés soient fondées sur des caractéristiques raciales, ethniques, religieuses ou linguistiques. Par conséquent, l'utilisation d'entités administratives pour la délimitation des circonscriptions pourrait nuire à la création de circonscriptions qui reflètent des communautés d'intérêts bien établies.

Les circonscriptions uninominales et les entités administratives

L'alignement des circonscriptions sur les frontières administratives constitue une pratique très répandue dans les pays où l'on trouve des circonscriptions. Cependant, l'alignement sur les divisions administratives pose davantage problème dans les pays où l'on a recours exclusivement aux circonscriptions uninominales. Cela s'explique par le fait qu'il existe un conflit entre deux pratiques : délimiter des circonscriptions uninominales en utilisant les limites administratives existantes ou délimiter des circonscriptions uninominales dont la population est relativement la même.

Cela ne signifie pas que les circonscriptions uninominales ne peuvent jamais correspondre aux divisions administratives d'un pays. De nombreux pays où l'on trouve des circonscriptions uninominales insistent sur l'importance de respecter les limites administratives. Toutefois, le poids accordé à cette considération varie selon l'importance que l'on attribue à des critères tels que l'équité du nombre d'électeurs entre les circonscriptions et le respect des divisions administratives. Par exemple, au Royaume-Uni, d'importantes distorsions étaient tolérées en ce

qui a trait au nombre d'électeurs entre les circonscriptions afin de s'ajuster aux divisions administratives. Cela a changé avec l'adoption du *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* qui a instauré un écart maximal de ± 5 pour cent du quotient électoral du Royaume-Uni. Aux États-Unis, les circonscriptions ne dépassent jamais les frontières des États. Cependant, la mise en application stricte de l'équité du nombre d'électeurs entre les circonscriptions est de loin plus importante que le respect des entités administratives locales.

4.4 Étude sur les pratiques de délimitation selon les pays

Des informations au sujet des pratiques en matière de délimitation dans 87 pays (ou territoires) ont été colligées et résumées dans le cadre du *Delimitation Equity Project* que mène l'IFES depuis l'année 2004-2005.

Les données ont été recueillies d'une multitude de façons :

- 1) la compilation des dispositions des lois constitutionnelles et électorales régissant la délimitation des circonscriptions;
- 2) l'information rassemblée à l'occasion de missions électorales réalisées par l'auteur au nom de l'IFES et d'autres organisations;
- 3) trois enquêtes menées au cours des dernières années:
 - Une enquête portant sur la délimitation qui a été envoyée aux responsables des élections partout dans le monde à l'automne 2004.
 - La section Données comparatives du Projet ACE Le Réseau du Savoir Électoral, qui contient une série de questions portant sur les pratiques en matière de délimitation.
 - Une étude comparée sur les processus de redécoupage qui comprenait un colloque, une enquête et une série d'études de cas, financés en grande partie par la National Science Foundation. (Le Comparative Redistricting Project, qui comprenait une conférence intitulée « Redistricting from a Comparative Perspective » qui s'est tenue du 7 au 9 décembre 2001, a été subventionné par la National Science Foundation et le Center for the Study of Democracy à l'Université de Californie à Irvine.)

Les pays qui délimitent des circonscriptions électorales

Les 87 pays (ou territoires) où des informations ont été recueillies constituent un bon échantillon sur le plan de la répartition géographique. Parmi ces pays, 21 sont dans les Amériques, 34 sont en Europe, 15 sont en Afrique, 2 sont au Moyen-Orient, 11 sont en Asie et 4 sont en Océanie (Australie/îles du Pacifique Sud).

De ces 87 pays, 60, ce qui représente 69 % du nombre total de pays, ont déclaré délimiter des circonscriptions. Voici le détail par région des pays qui délimitent des circonscriptions :

Région	Pourcentage de pays qui délimitent des circonscriptions	Nombre total de pays
Amériques	57 %	21
Europe	62 %	34
Afrique	73 %	15
Moyen-Orient	100 %	2
Asie	91 %	11
Océanie	100 %	4
TOTAL	69 %	87

Dans chaque région représentée dans l'enquête, la majorité des pays a déclaré délimiter les circonscriptions. C'est dans les pays des Amériques qu'on a le moins tendance à délimiter des circonscriptions électorales. En effet, alors que tous les pays d'Amérique du Nord, à savoir le Canada, le Mexique et les États-Unis, et la majorité des pays des Caraïbes délimitent les circonscriptions, très peu de pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud font de même. Les pays d'Océanie, soit l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la plupart des pays des îles du Pacifique Sud, sont ceux où l'on a le plus tendance à trouver des circonscriptions spécifiquement délimitées.

Dans presque tous les cas, les pays qui ne délimitent pas spécifiquement les circonscriptions utilisent le système électoral de représentation proportionnelle à scrutin de liste. La Géorgie et le Panama sont les seuls pays sondés qui n'utilisent pas le système électoral de représentation proportionnelle à scrutin de liste et qui ne révisent pas périodiquement les limites des circonscriptions. Tous les autres types de systèmes électoraux dont il est question dans cette étude nécessitent que les circonscriptions soient délimitées d'une manière ou d'une autre, qu'il s'agisse du scrutin majoritaire uninominal (SMU) à un tour ou à deux tours, du scrutin à vote alternatif, du scrutin majoritaire plurinominal ou des systèmes mixtes avec compensation (SMAC) ou parallèles.

5. Règles et Structures encadrant la délimitation des circonscriptions

Les pays qui délimitent des circonscriptions doivent définir des règles et mettre en place une structure formelle afin d'encadrer le processus. Puisque les résultats électoraux sont tributaires de la délimitation des circonscriptions, et ce, même si les tendances profondes du vote demeurent les mêmes, les choix qu'implique le processus de redécoupage sont d'une grande importance. Voici quelques-unes des questions dont il faut tenir compte:

- Qui procédera à la délimitation des circonscriptions?
- Qui approuvera la délimitation finale?
- Est-ce que le pouvoir législatif exercera un rôle formel dans le processus?
- Est-ce que la contribution des citoyens est prévue dans le processus de délimitation?
- À quelle fréquence devrait-on redécouper les circonscriptions?
- Combien de temps devrait-on accorder à ce processus?
- Est-ce que des critères devraient être adoptés afin de guider les responsables de la délimitation? Si oui, quels devraient être ces critères?
- Devrait-on pouvoir contester la carte électorale devant les tribunaux?

On doit confier le processus de délimitation des circonscriptions à un organisme spécialement dédié à cette tâche. La composition de l'organisme responsable de la délimitation des circonscriptions et le degré d'indépendance qu'on lui accorde varient considérablement d'un pays à l'autre. Par le passé, on permettait aux élus de délimiter les circonscriptions. Cependant, de plus en plus de pays confient cette responsabilité à des organismes indépendants. Cela s'inscrit dans le mouvement international de dépolitisation du processus de redécoupage.

Les réformes qui ont mené à la substitution des élus par des organismes responsables du redécoupage ont également prévu des dispositions visant à augmenter la participation des citoyens au processus de redécoupage et à définir des critères formels afin de guider les responsables dans leur tâche. Ces critères de redécoupage font habituellement partie des lois électorales du pays. Les critères tiennent souvent compte de facteurs tels que l'équité du nombre d'électeurs entre les circonscriptions, le respect des limites administratives locales et des caractéristiques physiques, comme les frontières géographiques naturelles, et la prise en compte des communautés d'intérêts.

Généralement, les pays n'ont pas de critères relatifs aux conséquences réelles du processus de redécoupage, par exemple, sur la représentation équitable pour les partis ou les groupes minoritaires. Cela s'explique par le fait que les circonscriptions uninominales ne peuvent garantir des résultats proportionnels ni même acceptables pour les partis minoritaires ou pour les minorités raciales, ethniques, religieuses ou linguistiques. Toutefois, certains pays ont adopté des dispositions conçues de manière à amoindrir les distorsions qu'engendrent les circonscriptions uninominales et pour assurer un certain degré de représentation pour les minorités.

Cette section traite des choix que les pays ont faits relativement aux règles et à la structure encadrant le processus de redécoupage, notamment:

- la composition de l'organisme responsable de la délimitation des circonscriptions, le choix du degré d'indépendance vis-à-vis du corps législatif ou des considérations partisans accordé à cet organisme et la sélection des entités ayant voix au chapitre lors de l'adoption d'une nouvelle carte électorale (voir [Instauration d'un organisme responsable de la délimitation des circonscriptions](#));

- la fréquence à laquelle on mène un processus de redécoupage et les délais prévus pour terminer le processus (voir Fréquence des délimitations et Échéanciers du processus de délimitation);
- les dispositions encadrant la participation des citoyens dans le processus de délimitation des circonscriptions (voir Accès du public au processus de délimitation);
- la définition de critères encadrant le processus de délimitation des circonscriptions (voir Établissement de critères de délimitation);
- le rôle des tribunaux, s'il y a lieu, dans le processus de délimitation des circonscriptions (voir Rôle des tribunaux en matière de délimitation).

5.1 Instauration d'un organisme responsable de la délimitation des circonscriptions

Les pays où l'on délimite les circonscriptions doivent confier la délimitation à un organisme indépendant et mettre en place des mécanismes encadrant le processus de redécoupage. La tâche à laquelle doit s'attaquer l'organisme responsable de la délimitation des circonscriptions est la même dans tous les pays : diviser le territoire du pays en circonscriptions qui seront utilisées afin de faire élire des représentants.

Toutefois, la composition de l'organisme responsable de la délimitation des circonscriptions et le degré d'indépendance qu'on lui accorde varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains pays, on permet aux représentants élus de délimiter les circonscriptions. Dans d'autres pays, dans le cadre des efforts déployés afin de dépolitiser le processus, on délègue la tâche du redécoupage à un organisme indépendant. Dans certains pays, le processus de redécoupage est centralisé alors qu'il est confié aux États ou aux provinces dans d'autres, et ce, qu'il y ait ou non un ensemble de règles communes. Dans plusieurs pays, on accorde à l'organisme responsable de la délimitation des circonscriptions le pouvoir d'établir la carte électorale finale. Par contre, dans certains pays où des organismes indépendants du pouvoir législatif sont responsables du redécoupage, le corps législatif ou le gouvernement doit approuver la carte électorale finale avant qu'elle puisse être implantée.

Les différents types d'organismes responsables de la délimitation des circonscriptions que les pays ont instaurés et le degré d'indépendance qu'on leur a accordé couvrent un large spectre. À l'un des bouts du spectre, on trouve les États-Unis où le processus de redécoupage est très politisé et décentralisé. La responsabilité de délimiter les circonscriptions pour le Congrès américain appartient à chacun des cinquante États, indépendamment les uns des autres. Peu de règles sont imposées aux États et les organismes responsables de la délimitation des circonscriptions sont presque toujours des entités politiques, c'est-à-dire, les assemblées législatives des États.

À l'autre bout du spectre, on trouve de nombreux pays du Commonwealth, où les politiciens se sont retirés du processus de redécoupage et ont confié ce mandat à des organismes neutres ou indépendants. On peut confier à un organisme central la responsabilité de délimiter les circonscriptions d'un pays entier. Si l'organisme central ne s'occupe pas directement de la

délimitation des circonscriptions, il établit au moins les lignes directrices guidant les organismes régionaux et supervise le processus. L'établissement de la carte électorale finale est souvent la responsabilité de l'organisme responsable et non celui de l'assemblée législative.

Cette section traite des solutions de rechange à l'instauration d'un organisme responsable de la délimitation des circonscriptions. Il y est question de la composition de l'organisme responsable de la délimitation des circonscriptions, de son indépendance et du degré de centralisation du processus. Cette section s'occupe également de la question de la sélection des responsables de l'établissement de la carte électorale finale.

5.1.1 La Composition de l'organisme responsable de la délimitation des circonscriptions

Dans une grande majorité des pays où l'on délimite les circonscriptions, on a recours à un organisme dédié exclusivement à cette tâche ou à l'organisme responsable de l'administration des élections. Dans d'autres pays, le corps législatif fait office d'organisme responsable de la délimitation des circonscriptions et dans quelques autres pays, on confie cette tâche à des agences gouvernementales.

La Grande-Bretagne est l'une des pionnières en matière de mise sur pied de commissions indépendantes responsables de la délimitation des circonscriptions [1]. Plusieurs démocraties bien établies qui étaient autrefois gouvernées par le Royaume-Uni leur ont emboîté le pas et ont elles aussi instauré des organismes responsables de la délimitation des circonscriptions, par exemple, l'Australie et le Canada, plusieurs pays des Caraïbes comme les Bahamas, la Barbade, Sainte-Lucie et Saint-Vincent-et-les-Grenadines et des pays anglophones d'Afrique, c'est-à-dire, le Botswana, la Namibie et le Zimbabwe.

La composition des organismes responsables de la délimitation des circonscriptions

Les organismes responsables de la délimitation des circonscriptions sont en général de petite taille, leur composition variant entre trois et neuf membres. Par exemple, au Canada, les organismes comptent trois membres, au Royaume-Uni elles en comptent quatre et dans plusieurs pays des Caraïbes, elles en comptent cinq, comme aux Bahamas et à la Barbade. En Allemagne et en Nouvelle-Zélande, les organismes comptent sept membres (il y en a en fait huit en Nouvelle-Zélande, mais l'un d'entre eux, le président de la *Local Government Commission*, n'a pas droit de vote). En Albanie, l'organisme responsable compte neuf membres.

Les organismes comptent souvent dans leurs rangs des fonctionnaires non partisans et politiquement neutres qui possèdent de l'expérience en administration d'élections, en géographie et en statistiques. Par exemple, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les commissions sont composées de fonctionnaires électoraux ou de registraires généraux, ainsi que du *Director of Ordnance Survey* (Royaume-Uni) et du *Surveyor-General* (Australie et Nouvelle-Zélande). Les statisticiens jouent un rôle important dans les commissions en Australie

puisque'on y utilise les projections démographiques pour délimiter les circonscriptions. Au Canada, on peut faire appel à des spécialistes en matière d'élections ou de géographie afin qu'ils siègent à la commission.

Dans de nombreux pays, la magistrature est également bien représentée aux commissions. Les juges président souvent les commissions, comme au Canada et en Nouvelle-Zélande. Au Royaume-Uni, les juges doyens agissent à titre de vice-présidents aux quatre commissions en Angleterre, en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. En Inde, deux des trois membres de la commission doivent être juges.

Dans de nombreux pays, on exclut de la commission toute personne ayant des liens politiques. À l'inverse, dans certains pays, on choisit justement des représentants des partis politiques importants pour siéger à la commission. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, deux politiciens désignés, un représentant le parti au pouvoir et l'autre les partis d'opposition, siègent à la Commission qui compte sept membres. L'argument qui soutient leur présence à la Commission est que cela contribue à assurer que tout biais politique dans une proposition de délimitation soit relevé et rectifié. Toutefois, puisqu'ils constituent une minorité, les deux politiciens désignés ne peuvent annuler les décisions des commissaires politiquement neutres. D'autres pays font également une place aux représentants des partis politiques à la commission, par exemple, l'Albanie, les Bahamas, la Barbade, Fiji, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Saint-Vincent-et-les-Grenadines.

Le Botswana est l'un des pays qui excluent formellement de la commission toute personne ayant des liens politiques. L'Australie, le Canada, l'Inde et Maurice constituent d'autres exemples.

Les organismes de gestion des élections

Une autre approche aussi populaire en ce qui concerne la délimitation des circonscriptions consiste à avoir recours à l'organisme de gestion des élections. Dans certains pays, l'organisme de gestion des élections est plutôt indépendant du pouvoir exécutif et législatif (en Lituanie, au Mexique et en Pologne, par exemple), mais cela est moins vrai ailleurs (au Kenya, au Nigeria et en Tanzanie).

Le corps législatif

Alors que plusieurs pays ont délégué la tâche de délimiter les circonscriptions à une entité autre que le corps législatif qui se trouve bien sûr en conflit d'intérêts, dans d'autres pays, le pouvoir législatif a conservé cette responsabilité.

Cependant, de nombreux pays où le corps législatif est responsable de la délimitation des circonscriptions utilisent un mode de représentation proportionnelle à scrutin de liste. Le corps législatif de ces pays (Belgique, Bulgarie, Croatie, Finlande, Islande et Suède) a dès le départ défini une carte des circonscriptions, souvent composée de circonscriptions plurinominales, dans la Constitution ou dans la législation électorale et cette carte est demeurée en place lors

des élections subséquentes, même si le nombre de sièges alloués à chacune des circonscriptions plurinominales varie avec le temps pour s'adapter aux changements démographiques.

Dans un deuxième groupe de pays où le corps législatif joue un rôle dans le processus de délimitation, par exemple, dans des pays comme l'Italie, la Corée du Sud, le Kirghizistan et le Panama, on utilise un système électoral mixte. Les limites des circonscriptions dans ces pays n'ont pas la même importance politique que dans les pays où l'on a recours au scrutin majoritaire uninominal puisqu'un deuxième groupe de sièges à l'assemblée législative est assuré par la représentation proportionnelle. Les élections basées sur les systèmes mixtes génèrent des résultats de loin plus proportionnels que celles basées sur un mode de scrutin majoritaire uninominal.

Les États-Unis sont l'un des rares pays qui permettent au pouvoir législatif de jouer un rôle central dans le processus de délimitation compte tenu du fait que l'élection des représentants est fondée uniquement sur des circonscriptions uninominales. La conséquence de cette approche, du moins aux États-Unis, est que la politique partisane joue un grand rôle, souvent sans équivoque, dans le processus de redécoupage. Par exemple, à plusieurs occasions, lorsqu'une carte électorale est contestée devant les tribunaux au motif qu'elle divise certaines communautés ethniques, la partie défenderesse soutient que des questions politiques, et non des questions ethniques, justifient le redécoupage et donc que la carte électorale n'est ni illégale ni inconstitutionnelle.

5.1.2 Les Implications partisans du choix de l'organisme responsable de la délimitation

Puisque différentes configurations de circonscriptions donnent des résultats électoraux différents, et ce, même si les habitudes de vote demeurent les mêmes, la désignation d'une autorité responsable de la délimitation et les pouvoirs qui lui sont dévolus revêtent une grande importance.

Au 19^e siècle, les circonscriptions étaient en général délimitées par les législatures. Les partis au pouvoir étaient souvent tentés de délimiter des circonscriptions qui favorisaient leurs candidats aux dépens des candidats d'autres partis. Le redécoupage, que l'on jugeait entachée de partialité, prêtait alors flanc à de vives critiques.

Depuis les cinquante dernières années, un nombre croissant de pays confient la tâche à des commissions neutres ou non partisans afin de dégager le processus de délimitation de toute partisanerie. En 1964, lorsque le Canada a adopté les commissions de délimitation de circonscriptions électorales indépendantes, les États-Unis se retrouvèrent seuls parmi les aînés des démocraties à laisser le soin du découpage des circonscriptions à des politiciens. Les États-Unis sont également l'un des seuls pays à voir en la partisanerie un trait inévitable du processus de délimitation.

En désaccord avec l'idée que la politique fait irrémédiablement partie du processus de découpage, plusieurs pays ont créé des commissions neutres et promulgué des règles pour délimiter les circonscriptions. Ces commissions n'entretiennent aucune relation formelle avec les partis politiques, et les commissaires ne doivent tenir compte d'aucune donnée politique lors de la délimitation, mais doivent plutôt considérer des critères tels que l'équilibre démographique et le respect des limites administratives. Depuis l'arrivée de ces réformes, peu de pays ont remis en question la neutralité du processus de redécoupage.

La neutralité du processus ne garantit pas pour autant un plan de découpage impartial. En effet, le fait d'ignorer des considérations politiques ne signifie pas que le plan de découpage n'aura pas de conséquences politiques. La neutralité assure seulement que toute distorsion partisane qui pourrait apparaître serait involontaire.

Solutions au parti pris politique dans le découpage

Quelques pays ont tenté de résoudre les problèmes liés à la partisanerie politique dans les cas de délimitation. L'une des solutions consiste à permettre aux représentants des principaux partis politiques de siéger à l'organisme responsable des décisions en matière de délimitation. Une autre solution permet que les représentants des principaux partis politiques analysent l'impact potentiel du plan de découpage avant sa promulgation et émettent des commentaires à son sujet. Aux États-Unis, l'une ou l'autre des solutions (parfois les deux) a été retenue par la plupart des États.

Aux États-Unis, il incombe à un comité législatif ou bipartite d'élaborer les propositions de découpage. Des données politiques attestant les potentiels effets partisans seront sans doute employées. En somme, les plans de découpage étant souvent promulgués par la législature d'État, il demeure probable que le plan de découpage favorise ouvertement un parti, ou les députés sortants des deux partis.

La Nouvelle-Zélande a choisi une autre voie pour contrer la partisanerie. Deux des sept membres de la commission de représentation de la Nouvelle-Zélande découlent de nominations politiques. L'un représente le parti au pouvoir, l'autre, les partis de l'opposition. Leur présence à la commission vient garantir que toute apparence de parti pris politique sera interceptée et corrigée. En outre, puisqu'ils ne sont que deux sur les sept membres que compte le comité, ils ne peuvent mettre les commissaires non partisans en minorité. La neutralité de la commission n'est donc pas mise en cause.

5.1.3 Degré de centralisation de l'autorité

Le degré de centralisation du processus de délimitation varie selon les pays. D'un côté, le redécoupage peut être tout à fait décentralisé et délégué à des autorités régionales comme des États ou des provinces. Dans ce cas, l'instance fédérale ne s'ingère pas dans le processus. De l'autre côté, le redécoupage de tout le pays peut être confié à un seul organisme central. Entre les deux, on trouve des pays qui ont créé des organismes centraux sans les autoriser à délimiter

des circonscriptions électorales fédérales, mais en les chargeant de veiller à ce que des commissions régionales le fassent en suivant leurs directives et de surveiller le déroulement général de la délimitation.

Du côté de ceux qui ont opté pour la décentralisation, on trouve les États-Unis. Le processus de redécoupage y est complètement décentralisé. Une fois que le Congrès américain a réparti les sièges entre les 50 différents États, chacun d'eux devient alors responsable de la délimitation de ses circonscriptions. Chaque État établit ses propres procédures et critères de délimitation. Le gouvernement fédéral et les tribunaux peuvent offrir des conseils, principalement en matière d'équilibre démographique et du droit de vote des minorités.

L'Australie et le Canada, malgré le fait qu'ils recourent à un système fédéral semblable à celui des États-Unis, ont opté pour un processus plus centralisé. En Australie, des commissions distinctes ont été créées dans chaque État pour délimiter des circonscriptions électorales fédérales au tournant du siècle. Le Canada s'est inspiré de cette pratique en 1964 lorsqu'il a établi que la délimitation fédérale devait être confiée à des commissions indépendantes implantées dans chaque province. Toutefois, le Canada et l'Australie imposent aux commissions chargées de délimiter des circonscriptions fédérales des critères précis de délimitation. Les deux pays offrent également une coordination centrale en matière de redécoupage fédéral.

Élections Canada, un organisme fédéral permanent, coordonne le processus de délimitation des circonscriptions fédérales au Canada en consultant les présidents des commissions au préalable. Élections Canada fournit également à chaque commission provinciale une banque de données pour la délimitation fédérale de même qu'un personnel de soutien compétent.

En Australie, le commissaire aux élections fédérales (l'administrateur en chef et l'un des trois membres de la commission électorale australienne) siège à la commission de délimitation fédérale de chaque État. Les deux autres membres de la commission électorale australienne se joignent au premier pour former une commission de délimitation élargie pour le redécoupage fédéral au sein de chaque État.

Dans la plupart des autres pays, le redécoupage est centralisé sous un seul organisme fédéral responsable de la délimitation de tout le pays. En Allemagne, un comité permanent de circonscriptions (sept membres) détermine les limites des circonscriptions du pays entier (bien que chaque État ait voix au chapitre). En Nouvelle-Zélande, la délimitation de tout le territoire relève d'une commission de représentation composée de sept membres. En France, le ministère de l'Intérieur a établi les limites des circonscriptions pour l'ensemble du pays lorsque les circonscriptions uninominales ont été rétablies en 1986. En Inde, une commission de délimitation dont les décisions ont été implantées en 2008 a dirigé le processus administratif pour l'ensemble du pays.

Conclusion

L'un des avantages de la centralisation consiste à pouvoir appliquer et interpréter les critères de délimitation de façon uniforme à l'ensemble des régions et, ce faisant, à délimiter des circonscriptions également plus uniformes. L'un des avantages de la décentralisation consiste à avoir recours à des personnes qui connaissent mieux la géographie régionale, les communautés d'intérêts et d'autres facteurs locaux qui peuvent avoir une incidence sur la délimitation des circonscriptions.

5.1.4 Autorité responsable du choix de la carte électorale finale

Au 19^e siècle, dans pratiquement tous les pays qui délimitaient des circonscriptions, la mise en oeuvre d'un plan de redécoupage nécessitait l'approbation préalable d'une autorité législative. Les récentes réformes visant à écarter la politique du processus de délimitation limitent le pouvoir qu'ont les législatures d'approuver les plans de découpage des circonscriptions. Aujourd'hui, dans beaucoup de pays, la législature joue un rôle limité dans le processus de délimitation, si toutefois elle en joue un. Néanmoins, quelques pays exigent que les plans de découpage soient préalablement approuvés par une autorité exécutive plutôt que par une instance législative. Bien que la décision n'incombe plus aux législateurs — qui sont les principaux bénéficiaires du plan de découpage — la délimitation continue à prêter flanc aux pressions politiques.

Dans la majorité des pays qui confient la tâche de la délimitation des circonscriptions à des commissions de gestion des élections, la commission électorale fait office d'autorité finale puisque l'approbation du pouvoir législatif et exécutif n'est pas nécessaire à la mise en oeuvre de la carte électorale. Cela s'applique moins souvent au cas des commissions de délimitation des circonscriptions puisque la plupart du temps, les cartes électorales élaborées par ces commissions doivent être promulguées par le pouvoir législatif (ou approuvées par le pouvoir exécutif) avant qu'elles ne puissent être implantées. Cependant, en Nouvelle-Zélande par exemple, le plan final présenté par le comité de représentation ne peut faire l'objet d'aucun changement ni appel dès lors qu'il est publié. Depuis 1983, la commission électorale élargie de l'Australie est investie des mêmes pouvoirs. Les limites des circonscriptions élaborées par la commission de délimitation en Inde sont aussi sans appel.

Dans d'autres pays, la législature peut débattre et même différer la promulgation du plan soumis par la commission, mais ne peut en aucun cas modifier le plan. Au Canada, par exemple, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales de 1964 a retiré au Parlement la responsabilité de la délimitation pour la confier à des commissions électorales indépendantes dans chaque province. Le Parlement peut examiner les plans émis par les commissions, mais ne peut soumettre leur mise en oeuvre au vote. Le Parlement a recouru à cette disposition afin de retarder la mise en oeuvre des cartes. Cela a cependant provoqué un changement à la loi : il y a dorénavant une limite de 60 jours sur le débat parlementaire et sur l'examen portant sur ces propositions de cartes électorales.

Au Royaume-Uni, les propositions finales des quatre commissions de délimitation ne sont adoptées qu'après avoir obtenu un vote affirmatif du Parlement. Cependant, le pouvoir du Parlement d'accepter ou de refuser une carte électorale n'est que formalité. Le Parlement a presque toujours donné son aval aux propositions de la commission; procéder autrement serait perçu comme une intrusion du politique dans le processus de choix d'une carte électorale finale. Les deux seules exceptions remontent à 1948 quand le Parlement a proposé l'addition de 17 sièges pour des zones urbaines sous-représentées et à 1969 quand le Parlement a retardé la mise en œuvre du plan de délimitation au motif que des modifications imminentes aux limites des municipalités rendraient le plan caduc. Les conservateurs ont qualifié ce geste du gouvernement travailliste de politique partisane.

Certains pays possèdent des dispositions qui permettent au corps législatif d'accepter ou de refuser une proposition de carte électorale, mais qui interdisent formellement au Parlement de la modifier. La Malaisie, l'île Maurice et la Papouasie-Nouvelle-Guinée sont des exemples de pays qui recourent à cette approche.

Les États-Unis constituent une exception en ce qui a trait aux législatures et à l'adoption des plans de délimitation. La plupart des États assignent la tâche de la délimitation des circonscriptions fédérales à la législature des États. Les rares États qui assignent cette tâche à un organisme ou à une commission requièrent néanmoins que la législature d'État vote en faveur de la proposition afin qu'elle soit promulguée.

Conclusion

Le fait de permettre à une législature d'accepter ou de rejeter un plan — ou encore d'en créer un — ouvre la porte à la partisanerie. De fait, un grand nombre de plans adoptés par les législatures favorisent un parti politique au détriment d'un autre. Malgré tout, les plans élaborés par des commissions neutres peuvent également amener des résultats d'élections partiels qui avantagent un parti politique, même s'il s'agit d'une conséquence involontaire.

5.2 Fréquence des Délimitations

La plupart des pays qui délimitent des circonscriptions définissent l'intervalle à l'intérieur duquel la délimitation doit obligatoirement avoir lieu. Bien qu'il n'existe pas d'intervalle standard, les redécoupages se font quand même assez régulièrement. Aux Seychelles, le redécoupage des circonscriptions doit s'effectuer tous les trois ans, si nécessaire. D'un autre côté, en France, c'est à intervalles allant de 12 à 14 ans que le processus doit être réalisé.

À l'échelle mondiale, l'intervalle le plus souvent choisi semble être dix ans : le Botswana, le Canada, l'Inde (bien que des amendements à la Constitution aient annulé les redécoupages à la suite des recensements de 1981 et de 1991 et aient retardé l'exercice après le recensement de 2011), le Japon, le Kenya, le Lesotho, la Malaisie, l'île Maurice, le Mexique, le Népal, le Nigéria, le Pakistan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Tanzanie, les États-Unis et le Yémen possèdent tous des lois électorales ou des dispositions constitutionnelles exigeant la

délimitation à intervalles d'un minimum de dix ans. Dans le cas du Botswana, c'est à intervalles allant de cinq à dix ans; au Kenya, la nouvelle législation stipule que la délimitation doit s'effectuer à intervalles allant de huit à dix ans.

De leur côté, l'Albanie, les Bahamas, les Fidji, la Nouvelle-Zélande, la Turquie et le Zimbabwe procèdent à la révision des limites de leurs circonscriptions tous les cinq ans. En Australie, on délimite les circonscriptions au moins une fois tous les sept ans. En Irlande, pays qui recourt au système de vote unique transférable (VUT) et aux circonscriptions plurinominales, ainsi qu'au Royaume-Uni, on doit effectuer le redécoupage des circonscriptions au moins une fois aux douze ans.

Néanmoins, l'établissement d'un intervalle obligatoire ne signifie pas que les redécoupages auront lieu. Après avoir délimité des circonscriptions en 1973, l'Inde a instauré un moratoire sur la délimitation qui a duré jusqu'aux années 2000, et ce, malgré une disposition légale qui stipule qu'un redécoupage des circonscriptions doit avoir lieu après chacun des recensements décennaux.

Aucun intervalle précis n'a été défini dans environ le tiers des pays qui délimitent des circonscriptions électorales. En dehors des intervalles temporels, les déclencheurs fréquemment utilisés pour la délimitation sont, par exemple : à la suite d'un recensement national, lorsque le nombre de sièges attribués à un secteur géographique change, lorsque les limites administratives changent et lorsqu'est dépassé un niveau prédéterminé de déséquilibre entre les populations des circonscriptions. Par exemple, en Macédoine, le niveau de déséquilibre ne peut dépasser 3 %. En République tchèque, le niveau de déséquilibre à partir duquel il faut procéder au redécoupage est de 15 %; en Allemagne, il est de 25 %.

Des découpages trop espacés entraînent de grands écarts de population d'une circonscription à l'autre. Par exemple, des circonscriptions qui avaient, au début d'une décennie, une densité semblable se retrouvent à la fin de cette décennie avec une différence considérable.

L'Australie a trouvé une solution unique à ce problème. Plutôt que d'avoir recours aux inscriptions courantes, les circonscriptions électorales fédérales sont délimitées à partir de projections de sorte que le nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription soit le même trois ans et demi plus tard, c'est-à-dire à mi-chemin de la prochaine délimitation.

Conclusion

Les inconvénients de la fréquence élevée des redécoupages sont les investissements de temps et d'argent requis par ce processus. De plus, des changements répétés au tracé des circonscriptions viennent perturber les relations entre les élus et les électeurs. Pour déterminer l'intervalle optimal, les pays doivent trouver le juste équilibre entre l'inconvénient que représentent les coûts du redécoupage et les avantages découlant du maintien de l'équilibre démographique des circonscriptions.

5.3 Échéanciers du Processus de Délimitation

Si certains pays n'imposent pas de contraintes de temps pour procéder à une délimitation, d'autres, au contraire, prescrivent un délai fixe. Le délai légal, cependant, ne renvoie pas forcément au temps nécessaire pour réaliser une délimitation.

Ni les États-Unis ni le Royaume-Uni n'imposent une limite de temps pour effectuer une délimitation. Malgré qu'il n'y ait aucune loi fédérale et que seuls quelques États définissent une limite de temps pour parachever une délimitation, le délai pour le dépôt des candidatures aux élections du Congrès américain sert aussi de délai pour la délimitation des circonscriptions fédérales américaines. S'il advenait qu'un État n'ait pas terminé la délimitation au moment du dépôt des candidatures, les tribunaux pourraient intervenir en délimitant eux-mêmes une circonscription ou en appliquant les plans proposés par l'une des parties au litige. D'où le délai de deux ans alloué, sinon imposé, pour la délimitation aux États-Unis avec, comme point de départ, la publication des chiffres du recensement décennal et, comme point de clôture, la date d'échéance du dépôt des candidatures pour les premières élections au Congrès de la décennie.

Au Royaume-Uni, le processus de redécoupage peut prendre jusqu'à deux fois plus de temps qu'aux États-Unis. Le dernier rapport de la commission, terminé en 2006, a pris six ans à produire.

À l'opposé, la délimitation en Australie et en Nouvelle-Zélande prend moins d'un an. En 1984, par exemple, l'Australie a entrepris un redécoupage exhaustif. Les circonscriptions pour les 125 sièges de la Chambre basse ont été redécoupées afin de créer 148 nouvelles circonscriptions. L'ensemble du processus — ébauche d'une première proposition de délimitation, audiences publiques, modification de la proposition et production de la carte électorale finale — n'a pris que six mois. En Nouvelle-Zélande, les commissions de représentation doivent rendre leurs rapports publics pas plus de huit mois après le début des délibérations formelles.

Pour déterminer le temps nécessaire à une délimitation, il faut prendre en considération deux facteurs : le processus d'audiences publiques et le débat au Parlement concernant l'adoption du plan de délimitation. Le processus d'examen public élaboré utilisé au Royaume-Uni contribue grandement à ce que les redistributions soient longues. Pour une description du processus d'examen public employé dans ce pays, consultez l'étude de cas intitulée « Le Royaume-Uni et son système de redistribution ». Au Canada, les délais sont généralement causés par le Parlement. La revue des propositions de découpage fédéral y est désormais restreinte à 60 jours.

Étant donné la nature politique de la délimitation aux États-Unis, il est étonnant de voir avec quelle rapidité on arrive à compléter la délimitation. Les législatures de la plupart des États ont la responsabilité de tracer les limites de leurs circonscriptions et de promulguer le plan final de délimitation pour les élections au Congrès. La rapidité du processus vient en partie de ce que la plupart des États ne tiennent pas officiellement d'audiences publiques. Si certains États ont bel et bien tenu des audiences publiques lors de la délimitation de 1991, on doute fort que celles-ci aient eu une incidence sur le plan final de délimitation.

Conclusion

Le principal inconvénient d'une délimitation étalée dans le temps s'apparente à celui des redécoupages trop espacés, à savoir un risque de déséquilibre démographique. En Angleterre, par exemple, il y a eu de larges écarts démographiques lors de la délimitation de 1983 parce que la commission de délimitation avait eu recours, pour délimiter les circonscriptions, au fichier d'électeurs de 1976, soit l'année qui marquait le début du processus de délimitation.

5.4 Accès du public

L'accès du public au processus de délimitation est l'une des caractéristiques qui distinguent les pays qui ont recours aux commissions de délimitation de ceux où ce sont plutôt les législatures ou les agences gouvernementales qui ont la responsabilité de la délimitation. Maintes commissions de délimitation neutres ont intégré dans leur réforme une disposition prévoyant l'accès du public au processus afin de limiter l'influence des législateurs et des partis politiques dans la délimitation.

L'un des objectifs de la Loi canadienne sur la révision des limites des circonscriptions électorales de 1964 était de promouvoir une meilleure prise de conscience et une plus grande participation de la population dans le processus de délimitation. S'inspirant du processus australien de redécoupage, la loi canadienne accorde à la population l'occasion de se prononcer sur les propositions de la commission. Aujourd'hui, dès que la commission électorale indépendante dépose son projet et fait paraître les propositions de découpage dans les journaux locaux, la population est appelée à produire des mémoires ou à se faire entendre lors de la tenue d'audiences publiques. Les commissions ont ainsi reçu des milliers de commentaires d'origines très diverses. Les instances locales, les partis politiques, les députés, les candidats, les activistes politiques et d'autres groupes de citoyens ont tous émis des commentaires à propos des propositions de carte pour le redécoupage fédéral. À la suite de ces audiences, les propositions de délimitation sont généralement révisées.

Depuis, l'Australie a modifié son processus de délimitation, mais la participation de la population y tient toujours un rôle important. Par exemple, en 1983, des modifications ont permis à la population d'exprimer ses observations à propos des propositions de découpage à deux reprises. Le comité de redécoupage de l'Australie, composé de quatre membres, reçoit des suggestions du public, des partis politiques, des candidats et des députés avant de commencer à ébaucher une proposition. Lorsque le comité a terminé la proposition, la commission électorale élargie entend, le cas échéant, les objections que présente le public à la proposition avant de produire la carte électorale finale. La seule voie que les législateurs peuvent emprunter pour faire valoir leurs commentaires sur la proposition de découpage fédéral est les audiences publiques. Voir l'étude de cas sur l'Australie, La redistribution fédérale en Australie, pour plus de détails au sujet du processus d'audiences publiques de ce pays.

Au Royaume-Uni, le processus de consultation publique est semblable, malgré qu'une audience publique ne soit tenue que si les autorités locales ou si au moins cent électeurs s'opposent à la carte proposée. Cependant, le processus de consultation publique prend beaucoup plus de

temps, en partie parce qu'une deuxième enquête peut avoir lieu si la proposition est modifiée et que de nouvelles objections sont soulevées. Le processus est décrit dans l'étude de cas sur le Royaume-Uni, Le processus de redistribution au Royaume-Uni. Dans les pays où il n'y a pas de procédures régulières pour contester une proposition de découpage, la population en est réduite à soumettre le litige aux tribunaux. Aux États-Unis, les organisations de droit civil, les groupes d'intérêts publics, et les citoyens concernés intentent souvent des procès lorsqu'ils jugent une proposition de redécoupage inéquitable. Le nombre de procès intentés à ce sujet aux États-Unis est colossal, et beaucoup plus important qu'ailleurs. Un plus grand accès du public au processus de délimitation ne s'y traduirait pas nécessairement par une réduction du nombre de procès, car d'autres raisons expliquent leur prolifération. Mais un plus grand accès du public au processus le ferait certainement paraître comme plus ouvert et plus démocratique.

Conclusion

Le plus grand avantage relié à la participation du public au processus de délimitation est de faire paraître le résultat final comme étant ouvert et accessible. Dans les pays qui souscrivent aux systèmes électoraux majoritaires, la participation du public au processus de délimitation est d'autant plus importante que les circonscriptions uninominales tendent à fausser la relation entre le pourcentage des votes exprimés en faveur d'un parti et le nombre de sièges que remporte ce parti.

5.5 Établissement de critères de délimitation

Les pays instituent souvent un ensemble formel de règles ou de critères à l'intention des autorités responsables de la délimitation des circonscriptions électorales. Bien que cela soit principalement vrai des pays qui ont recours à des commissions neutres, de nombreux pays qui ont confié la délimitation à la législature ou à une agence gouvernementale ont aussi promulgué de tels critères. Ces règles sont généralement consignées dans la loi électorale, mais parfois on les trouve enchâssées dans la constitution du pays. On trouve des exemples de règles de délimitation qui ont été promulguées par divers pays à « Election Laws or Constitutional Provisions Listing Redistricting Criteria for Selected Countries » (en anglais).

Les règles spécifient normalement que le découpage doit assurer une égalité relative des circonscriptions en matière de population, tout en prenant en considération une foule d'autres facteurs tels que les limites administratives ou les frontières naturelles, ou encore d'autres traits géographiques comme la faible densité de population ou l'isolement d'un territoire. Le respect des communautés d'intérêts est également souvent évoqué. Dans certains pays, notamment les pays en développement démocratique, les autorités qui font le découpage doivent également prendre en considération les moyens de transport ou de communication.

La plupart des pays qui font appel à des critères formels de délimitation exigent que les circonscriptions soient aussi égales que possible en ce qui a trait à la population. Plusieurs spécifient les limites de tolérance ou les écarts acceptables, à partir de la population ou du quotient électoral. Le quotient électoral équivaut à la population d'un territoire devant être délimité, divisé par le nombre de sièges attribués à ce territoire.

Malgré que la représentation des électeurs ait eu préséance sur celle des communautés au 19^e siècle — comme en témoigne le nombre de pays exigeant l'équilibre démographique des circonscriptions —, le respect des zones administratives, des communautés ayant des caractéristiques naturelles ou des communautés d'intérêts concentrées géographiquement continue à jouer un rôle majeur dans la délimitation. À vrai dire, l'une des fonctions fondamentales des circonscriptions uninominales consiste à représenter des communautés définies géographiquement.

Critères liés à l'issue des élections

L'équilibre démographique, les considérations géographiques et les communautés d'intérêts sont tous des critères étroitement liés à la création des circonscriptions. D'autres critères sont davantage associés au résultat du processus de délimitation — par exemple, une juste représentation des partis politiques, des minorités raciales, ethniques, religieuses ou linguistiques. Mais les pays adoptent rarement ces critères en raison de la difficulté de donner une représentation proportionnelle aux partis politiques et aux minorités inhérente aux circonscriptions uninominales.

Conclusion

Les critères de délimitation peuvent être en conflit les uns avec les autres. Par exemple, si la plupart des pays désignent l'équilibre démographique comme critère de délimitation, dans la réalité, peu y parviennent. La raison en est que d'autres critères sont jugés plus importants. Ainsi, le respect des limites administratives et celui des communautés naturelles demandent souvent des circonscriptions dont la densité démographique s'éloigne du quotient électoral. Les pays qui dictent des critères de délimitation doivent établir la priorité des critères ou accepter certaines incohérences dans les circonscriptions. La plupart choisissent de préciser quels sont les critères les plus importants ou d'imposer des limites de variation (c'est-à-dire le degré de tolérance des écarts de population d'une circonscription à l'autre), tout en donnant de la latitude quant à l'application de ces critères.

5.5.1 Population égale en matière de redécoupage

La règle la plus couramment prescrite dans la délimitation concerne l'équilibre démographique des circonscriptions. La représentation selon la population est l'une des assises de la démocratie et dans les pays qui ont recours aux circonscriptions uninominales, cette règle se traduit par le principe de l'égalité des circonscriptions sur le plan de la population. Pour que tous les électeurs aient un vote de poids égal, il faut que les circonscriptions aient une densité de population

comparable. Ainsi, un électeur qui élirait un candidat dans une circonscription qui compte deux fois plus d'électeurs qu'une autre circonscription aurait deux fois moins de poids ou d'influence que l'électeur de la circonscription moins peuplée.

Le degré d'égalité de population qui est exigé et les chiffres que l'on utilise pour déterminer l'égalité (par exemple, la population totale, seulement les citoyens, seulement les électeurs inscrits, etc.) diffèrent d'un pays à l'autre. Environ la moitié des pays qui ont recours aux circonscriptions utilisent la population totale comme base pour déterminer l'égalité entre les circonscriptions électorales. Le tiers des pays ont plutôt recours au nombre d'électeurs inscrits. Plusieurs pays européens utilisent le nombre de citoyens en tant que base pertinente dans l'établissement de l'égalité de population. Au Lesotho, on utilise la population en âge de voter tandis qu'au Bélarus, on a recours au nombre d'électeurs aux élections précédentes.

Cette exigence d'équilibre démographique varie selon les pays. Dans de nombreux pays, il n'existe pas de limite de tolérance en ce qui a trait au degré auquel les circonscriptions peuvent s'éloigner du quotient de population. Parmi les pays qui possèdent des limites précises, le spectre s'étend de « virtuellement aucun écart » (États-Unis) jusqu'à 30 % (Singapour).

Déviations du quotient de population

Minimales

Les États-Unis représentent un cas unique en ce qui concerne le respect de la doctrine de l'égalité de la population. Aucun autre pays n'exige que les écarts soient aussi faibles que ce que prescrit la norme « une personne, un vote », imposée par les tribunaux américains depuis le début des années 1960. Dans l'affaire *Karcher c. Daggett* de 1983, la Cour suprême des États-Unis a statué qu'il n'y a pas de niveau d'écart de population qui peut être considéré comme sans conséquences : « il n'existe pas de variations anodines qui pourraient être évitées en pratique, mais qui satisfont toutefois à la norme de l'Article I, Section II [de la Constitution américaine] sans qu'elles soient justifiées ». La Cour a ensuite rejeté une proposition de redécoupage des circonscriptions de Congrès au New Jersey, proposition dont l'écart de population total n'était que de 7 %. À la suite de cette décision, la plupart des États ont interprété le cas *Karcher* comme une obligation d'adopter des cartes électorales de Congrès qui respectent fidèlement l'égalité de population sur le plan mathématique, ou du moins, qui présentent les plus petits écarts de population possible. Bien que les tribunaux aient plus tard confirmé la légalité de certaines propositions de redécoupage qui présentaient un écart de population plus faible que l'écart minimal possible, aucune de ces propositions confirmées par les tribunaux ne contenait des écarts totaux de même un seul pour cent.

Moyennes

La Macédoine, pays qui possède un système électoral à scrutin de liste régional et six circonscriptions électorales, s'approche de cette norme puisque les écarts du quotient de

population ne doivent pas être supérieures à 3 %. La Nouvelle-Zélande, l'Albanie et le Yémen permettent des écarts allant jusqu'à 5 % du quotient. En Australie, au Bélarus, en Italie et en Ukraine, la déviation maximale est de 10 %.

La norme de population en Australie est toutefois plus complexe que la simple limite de 10 % : la législation électorale australienne exige également que les circonscriptions électorales ne s'écartent pas de plus de 3,5 % du quotient, trois ans et demi après la date de fin prévue de la redistribution. Ce critère a été élaboré afin d'atteindre l'égalité de population à mi-chemin au cours du cycle de délimitation australien de sept ans et d'éviter les importantes disparités à la fin du cycle. Pour atteindre cet objectif, la Commission de délimitation australienne doit avoir recours aux projections de population ainsi qu'aux données démographiques actuelles. L'intérêt marqué de l'Australie pour l'égalité de population est relativement récent. Le phénomène des circonscriptions rurales beaucoup plus petites, sur le plan de la population, que les circonscriptions urbaines était chose courante en Australie, il y a 30 ans. Pour plus de détails concernant les méthodes australiennes de délimitation, voir La redistribution fédérale en Australie.

Importantes

En Arménie, en Allemagne et au République tchèque, on permet des écarts de population d'un maximum de 15 %. En Allemagne, les circonscriptions électorales proposées ne peuvent pas s'écarter de plus de 15 % du quotient et les circonscriptions existantes qui s'éloignent de plus de 25 % doivent faire l'objet d'un redécoupage. Le Zimbabwe et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont établi la déviation maximale à 20 %. Au Canada, les commissions indépendantes chargées de la délimitation des circonscriptions électorales fédérales tolèrent des écarts pouvant aller jusqu'à 25 % du quotient de la province. Toutefois, depuis 1986, les commissions ont été autorisées à excéder la limite de 25 % lors de « circonstances exceptionnelles ». Cette disposition a été utilisée pour créer 5 des 295 sièges à la Chambre des communes du Canada en 1987, 2 des 301 sièges en 1996 et 2 des 308 sièges en 2003. En 2003, une circonscription en Ontario était 43,7 % sous la moyenne provinciale et une circonscription de Terre-Neuve était de 61,9 % sous la moyenne provinciale. Pour plus d'informations au sujet de la redistribution au Canada, consultez l'étude de cas du Canada, « Représentation au Parlement canadien ». Au Royaume-Uni, on tolère des écarts encore plus grands. La norme a d'abord été fixée à 25 % en 1944. Elle a toutefois été abrogée seulement deux ans plus tard. La règle actuelle exige cependant que les circonscriptions s'écartent « au maximum de plus ou moins 5 % du quotient du Royaume-Uni », mais cette règle doit être appliquée en tenant compte d'autres facteurs comme les limites locales et les considérations géographiques particulières. Les dispositions concernant les communautés naturelles ont incité les commissions anglaises de délimitation à désigner l'île de Wight et ses 95 000 électeurs comme étant une seule circonscription, alors que le respect des limites locales londoniennes a fait en sorte que la circonscription de Surbiton ne comporte que 48 000 électeurs. La dernière redistribution a vu l'île de Wight recevoir une nouvelle circonscription, les deux circonscriptions étant de 56 000 et de 55 000 électeurs respectivement. Pareillement, reconnaissant les difficultés de transport des insulaires, les commissaires en Écosse ont permis aux Hébrides (22 000 habitants en 2011) et à Orkney et Shetland (34 000 habitants en 2011) d'avoir leur propre représentant.

Conclusion

Le degré de respect pour l'équilibre démographique coïncide avec l'importance accordée à l'égalité politique de l'électeur. Ainsi, aux États-Unis, où l'on est fermement engagé dans le respect des droits individuels, les règles d'écart en ce qui concerne la population sont, de tous les pays ayant recours aux circonscriptions uninominales, les plus strictes. D'autres pays, tout en reconnaissant l'importance de l'équilibre démographique entre les circonscriptions, ont plutôt choisi de contrebalancer ce facteur avec d'autres critères de délimitation jugés tout aussi valables. Au Royaume-Uni, le respect des limites administratives locales a préséance sur l'égalité des circonscriptions. Dans de nombreux pays africains, le besoin de garder intactes dans une seule circonscription les diverses tribus peut prendre le pas sur le critère d'égalité de population. Chaque pays doit déterminer quels seront les écarts de population tolérés entre les circonscriptions sans nuire à d'autres objectifs de délimitation.

5.5.2 Critères géographique

Dans plusieurs pays, les lois électorales stipulent que la réalité géographique doit être considérée au moment de délimiter une circonscription électorale. Les critères géographiques peuvent être divisés en deux catégories : les critères liés aux limites géographiques et les critères liés à la taille ou à la forme géographique. Les responsables peuvent être appelés à considérer ces facteurs.

Critères liés aux limites géographiques

L'adoption de limites géographiques claires est l'un des critères qui sont souvent mentionnés dans les dispositions de délimitation des circonscriptions. Ces limites peuvent être de nature administrative, par exemple, celles des comtés et des municipalités, ou relever de caractéristiques naturelles importantes, par exemple, une chaîne de montagnes, des cours d'eau ou des îles.

Le critère géographique qui est probablement le plus important pour la plupart des pays est le respect des limites administratives. Des dizaines de pays y ont recours, par exemple, l'Albanie, le Bangladesh, la Barbade, la Bulgarie, le Cameroun, le Canada, la Croatie, la République tchèque, les Fidji, la France, l'Allemagne, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Kenya, la Lituanie, la Malaisie, le Mexique, le Pakistan, le Panama, la Tanzanie, l'Ouganda, le Royaume-Uni et le Yémen. La Constitution du Botswana stipule qu'il faut respecter non seulement les limites des districts, mais également celles des territoires tribaux.

Un autre élément de nature géographique qui est fréquemment cité est la densité de population. Plusieurs pays des Caraïbes ainsi que le Kenya, l'île Maurice, le Népal et la Papouasie-Nouvelle-Guinée en tiennent effectivement compte lors du redécoupage. En Malaisie, la commission électorale est tenue de garantir la surreprésentation des circonscriptions rurales faiblement peuplées au sein du corps législatif.

Les critères géographiques de délimitation comme les limites administratives de même que le respect des communautés d'intérêts sont plus dominants dans certains pays que dans d'autres. Par exemple, au Royaume-Uni, le respect des limites administratives et des communautés naturelles est de première importance et guide la délimitation des circonscriptions. On tolérera par conséquent des écarts importants de population d'une circonscription à l'autre.

Critères liés à la taille ou à la forme géographique

Deux autres facteurs, soit la contiguïté et la densité, sont directement liés à la taille ou à la forme géographique d'une circonscription. Les défenseurs de ces critères prônent que les circonscriptions ne devraient pas avoir une forme insolite et que tous les éléments définissant une circonscription devraient être interreliés. Par exemple, au Mexique, la commission électorale est tenue de créer des circonscriptions électorales dont les contours sont de forme régulière. D'autres pays ont des exigences semblables quant à la forme des circonscriptions, par exemple, l'Albanie, l'Arménie, le Bangladesh, la Barbade, la Biélorussie, la République dominicaine, l'Inde, l'Italie, le Pakistan et les États-Unis.

Aux États-Unis, la régularité de la forme des circonscriptions n'était plus requise par la législation fédérale depuis 1929, mais lorsque certains États ont créé des circonscriptions de forme irrégulière durant l'exercice de redécoupage mené au cours des années 1990, la Cour suprême a ordonné une nouvelle délimitation de plusieurs de ces circonscriptions. Bien que la forme de ces circonscriptions n'ait pas été au cœur des débats de la Cour, le fait que les circonscriptions ne soient pas de forme régulière a été considéré comme la preuve qu'il s'agit d'un motif inadmissible lors de l'établissement des limites d'une circonscription. Pour de plus amples renseignements sur les jugements des tribunaux, voir [Rôle des tribunaux en matière de délimitation](#).

5.5.3 Communautés d'intérêts : délimitation des circonscriptions

Comme les circonscriptions uninominales doivent le plus souvent être relativement égales en population, elles ne reflètent que rarement les communautés d'intérêts telles que circonscrites à l'intérieur des limites administratives. La représentation politique n'est pas pour autant étrangère à la notion de « communauté » dans les pays où l'on trouve des circonscriptions uninominales.

Nombre de pays qui recourent à des circonscriptions uninominales continuent de mettre l'accent sur l'importance de créer des circonscriptions qui correspondent d'aussi près que possible aux communautés existantes que l'on définit comme entités administratives ou comme communautés d'intérêts. La raison évoquée pour retenir le facteur des communautés dans la délimitation réside dans le fait que les circonscriptions sont plus qu'un simple regroupement arbitraire d'individus. Les circonscriptions doivent, autant que possible, représenter des unités cohérentes et soudées par des intérêts communs liés à la représentation. Cela facilitera le travail du représentant élu qui consiste à faire valoir les intérêts de sa circonscription.

Définition de « communauté d'intérêts »

La « communauté d'intérêts » est rarement définie par une loi, mais on entend généralement par là un groupe de personnes qui partagent les mêmes intérêts et les mêmes valeurs. Ces valeurs peuvent être le résultat d'une histoire ou d'une culture commune, d'une ascendance ethnique commune, ou de toute autre expérience partagée par des électeurs à la base de laquelle on retrouve des intérêts communs.

Le périmètre d'une communauté d'intérêts peut correspondre à des limites administratives, mais ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, une rivière peut représenter une frontière entre deux divisions administratives, mais l'ensemble de la vallée peut réunir une communauté d'intérêts unique. Dans ce cas, une circonscription électorale délimitée selon la frontière naturelle diviserait une communauté d'intérêts.

En général, on peut classer les critères définissant les communautés d'intérêts en trois catégories : 1) ceux liés à des frontières géographiques ou administratives; 2) ceux liés à des intérêts ou à des caractéristiques communes; 3) ceux liés à des modèles d'interaction. Les critères ayant trait aux limites administratives ou géographiques sont traités dans la section Critères géographiques encadrant la délimitation de circonscriptions électorales.

Parmi les critères portant sur des intérêts ou des caractéristiques communes, mentionnons :

- des racines raciales ou ethniques;
- une histoire ou une culture;
- une religion ou une langue;
- un statut socioéconomique.

Parmi les critères portant sur les modèles d'interaction, on retrouve:

- les moyens de transport;
- les liens économiques;
- les réseaux de communication (différents marchés médiatiques).

Dans la plupart des pays, la législation électorale ne précise pas quelles communautés d'intérêts sont pertinentes à la délimitation; on demande simplement aux responsables de la délimitation de tenir compte des « communautés d'intérêts ». La législation électorale allemande stipule que les circonscriptions doivent former des zones géographiques « cohérentes ». Les législations électorales du Népal, du Pakistan et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée enjoignent aux responsables de la délimitation de considérer « les communautés et la diversité des intérêts » ou « l'homogénéité et l'hétérogénéité de la communauté ». La législation électorale australienne est plus précise que d'autres puisqu'elle stipule que le comité de redistribution doit tenir dûment compte des « communautés d'intérêts propres à une circonscription électorale proposée, y inclus les intérêts économiques, sociaux et régionaux ».

Une poignée de pays offrent des explications encore plus précises en ce qui a trait aux communautés d'intérêts qui sont les plus pertinentes au processus de délimitation des circonscriptions. Par exemple, en Hongrie, les responsables de la délimitation doivent prendre en considération les particularités ethniques, religieuses, historiques et les autres caractéristiques locales lors de la création de circonscriptions électorales. Le Panama et l'Ukraine exigent également que les populations minoritaires soient considérées : en Ukraine, on doit tenir compte de la « densité des populations minoritaires nationales » et au Panama, on doit prendre en considération les « concentrations des populations autochtones ». Cependant, sans dispositions spécifiquement conçues pour promouvoir la représentation des minorités dans la législation électorale, les critères exigeant la « juste considération » des populations minoritaires n'auront probablement pas d'effets importants au chapitre de l'accession au pouvoir de représentants issus de minorités.

Conclusion

Les critères de délimitation sont inévitablement contradictoires. On peut tenter de résoudre l'antagonisme entre ces critères en déterminant celui qui est le plus important dans chacun des cas. Les audiences publiques sont une composante essentielle de ce processus. Par exemple, une carte électorale définie à partir des communautés ethniques peut l'emporter sur une autre fondée sur les limites administratives, si le public s'entend pour dire que le critère des communautés ethniques est plus important que celui de la concordance avec les limites administratives.

5.6 Rôle des Tribunaux en Matières de Délimitation

Il semble que dans la plupart des pays, les tribunaux ne jouent aucun rôle dans le processus de délimitation. En fait, dans certains pays comme le Pakistan et la Tanzanie, on a prévu des remparts pour empêcher que les tribunaux interviennent dans le processus de délimitation. D'autres pays accordent une certaine place aux tribunaux dans le processus de délimitation, bien que dans certains cas, leur rôle soit très limité. Parmi les pays où les tribunaux jouent un rôle dans le processus de délimitation, mentionnons l'Australie, le Canada, la République tchèque, les Fidji, la France, l'Indonésie, l'Irlande, le Japon, la Lituanie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Nigéria, l'Ouganda, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Les propositions de délimitation peuvent être contestées, et l'ont effectivement été jusqu'à un certain point, devant les tribunaux du Nigéria, de l'Ouganda et d'autres pays africains anglophones. Aux Fidji, la révision judiciaire est permise, mais personne n'a encore contesté une proposition de carte électorale. La seule contestation judiciaire déposée contre une proposition de délimitation à ce jour au Royaume-Uni s'est soldée par un échec, ce qui semble avoir découragé d'éventuelles procédures judiciaires fondées sur la question d'impartialité d'une proposition ou du processus de délimitation dans ce pays. Ce n'est que récemment que les tribunaux canadiens se sont lancés dans l'étude des lois portant sur la délimitation; la première contestation contre une proposition de carte électorale fédérale a été déposée en 1987. En mai 2004, la Cour fédérale du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *Raïche c. Canada*

(procureur général) au sujet d'une partie de la limite électorale située entre les circonscriptions de Miramichi et d'Acadie-Bathurst. La Cour a statué qu'en transférant certaines parties de paroisses de la circonscription d'Acadie-Bathurst à celle de Miramichi, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Nouveau-Brunswick a erré dans son application des règles régissant la préparation de ses recommandations, c'est-à-dire, les règles qui encadrent la protection des langues minoritaires dans le cadre de la Loi sur les langues officielles.

Les États-Unis font exception à cette règle; les tribunaux américains ont dû trancher dans des centaines de cas de poursuites intentés contre le découpage pour les élections au Congrès et à la législature des États.

Grande-Bretagne

En 1982, le Parti travailliste a intenté un procès contre la Commission britannique de délimitation, contestant ainsi la nouvelle proposition de délimitation de la Commission. Le Parti travailliste soutient que la Commission a donné trop de poids aux « communautés naturelles » et aux limites de comtés, mais n'a pas suffisamment considéré l'égalité de l'électorat. De fait, il y avait de grands écarts de population d'une circonscription à l'autre. L'île de Wight et la banlieue londonienne de Surbiton, par exemple, ont toutes deux été désignées comme des circonscriptions distinctes alors que la première comptait 95 000 électeurs et la seconde, seulement 48 000.

La cour, cependant, dans sa décision *R. c. la Commission de délimitation anglaise (ex parte Foot)*, a affirmé qu'elle ne possédait aucune preuve selon laquelle la Commission aurait failli à sa tâche de garantir l'égalité des électeurs. La cour a jugé que la Commission jouit obligatoirement d'un degré considérable de flexibilité dans l'interprétation des règles de délimitation. De plus, la cour a indiqué qu'elle répugne à s'ingérer dans une sphère qui relève clairement du Parlement. À ce jour, la cour en Grande-Bretagne n'a reçu aucun nouveau cas se rapportant à l'équité d'un découpage.

États-Unis

Les tribunaux américains sont entrés dans l'arène politique du découpage en 1962 quand la Cour suprême des États-Unis a déclaré dans *Baker c. Carr* que les électeurs pouvaient contester les plans de découpage. Avant ce moment, les tribunaux avaient refusé de se mêler du processus de délimitation. Les tribunaux considéraient que la délimitation relevait des instances politiques et qu'il fallait donc s'en remettre aux législatures d'État pour résoudre un conflit.

Depuis la décision rendue dans le cas *Baker*, les tribunaux sont devenus des intervenants actifs dans le processus de délimitation jusqu'à atteindre un niveau inégalé ailleurs dans le monde. Les tribunaux ont instauré plusieurs mesures régissant le processus de délimitation aux États-Unis, notamment sur l'égalité de la population, les droits des minorités, le gerrymandering politique et racial, et sur nombre de dispositions portant sur les règles de découpage d'un État particulier. De plus, on s'en réfère souvent aux tribunaux pour délimiter des circonscriptions

lorsqu'il y a incapacité des législatures de s'acquitter de cette tâche de façon à satisfaire aux exigences légales et constitutionnelles.

Les premiers pas de la Cour suprême des États-Unis dans le processus de délimitation se rapportent à la question de l'égalité entre les circonscriptions. Dans la première partie du 20^e siècle, la population américaine s'est fortement urbanisée. Les politiciens issus des milieux ruraux, craignant de perdre leur pouvoir et leur représentation aux législatures, se sont opposés à un redécoupage des circonscriptions ou, au contraire, ont tracé des limites qui favorisaient clairement des minorités rurales. Il en est résulté un découpage inégal des circonscriptions. Bien qu'elle ait hésité à se pencher sur cette question, la Cour suprême a fini par déterminer, avec le cas *Baker*, que les larges écarts de population entre circonscriptions violaient le quatorzième amendement de la Constitution américaine.

Dans l'affaire *Wesberry c. Sanders (1964)*, la Cour suprême a déclaré que la Constitution américaine exige que les circonscriptions pour les élections au Congrès soient aussi égales que possible. Cette norme a été raffinée dans *Karcher c. Daggett (1983)*; dans ce cas, la cour rejette un découpage électoral de l'État du New Jersey pour les élections au Congrès, découpage qui avait pourtant un taux de déviation de moins d'un pour cent entre les circonscriptions. Suivant ce cas, à moins que le plan de découpage pour le Congrès ne contienne aussi peu d'écart que possible, on peut exiger qu'un État fasse la preuve que cet écart était nécessaire pour atteindre un objectif légitime. Dans la pratique, cette mesure établit que les États doivent viser pour ainsi dire le même nombre d'électeurs dans chaque circonscription.

L'égalité des circonscriptions en termes de population n'est pas le seul critère que les Américains ont porté devant les tribunaux. La Cour suprême a aussi reconnu aux électeurs le droit de contester les plans de découpage qui diluent le vote minoritaire selon les termes de la loi électorale ou le « gerrymandering » (manipulation des limites électorales à des fins partisans) qui favorise délibérément un parti ou un groupe selon les termes du quatorzième amendement.

Dans l'affaire *Davis c. Bandemer (1986)*, la Cour suprême des États-Unis a déclaré qu'une proposition de découpage qui défavorise injustement un groupe ou un parti politique identifiable peut constituer une violation de la Constitution américaine. La cour a cependant reconnu la nature hautement partisane du processus de délimitation aux États-Unis et a imposé le lourd fardeau de la preuve aux électeurs qui portaient ces cas devant les tribunaux. En effet, les électeurs devaient prouver que le système électoral ne leur permettait pas d'exercer une influence et qu'ils étaient en quelque sorte bâillonnés par le processus politique. En dépit du nombre de cas portés à la connaissance des instances judiciaires, aucun plan de découpage pour les élections législatives ou du Congrès n'a été invalidé par les tribunaux pour cause de gerrymandering.

Les électeurs qui ont recherché la modification des propositions de découpage qui diluent la force du vote minoritaire ont été les plus fructueux, jusqu'à récemment. La Loi électorale de 1965 voulait prévenir la dilution ou la privation des droits de vote des minorités. La loi fut modifiée en 1982 en vue de raffermir la disposition voulant que les plans de découpage qui

diluent la force du vote minoritaire soient illégaux. Dans *Thornburg c. Gingles* (1986), on a soumis cet amendement à la Cour suprême. La cour a établi qu'une requête portant sur la loi électorale en cette matière doit s'appuyer sur les trois facteurs suivants :

- le groupe minoritaire doit être assez important et assez compact géographiquement pour constituer une majorité dans une circonscription uninominale;
- le groupe minoritaire doit appuyer de manière cohésive certains candidats;
- le vote groupé des électeurs blancs doit pouvoir défaire les candidats favoris du groupe minoritaire.

La décision rendue dans l'affaire *Gingles* a établi une norme claire et objective qui a contribué à permettre aux groupes minoritaires d'entamer des poursuites contre les plans de découpage jugés discriminatoires. Si les cas soumis par les groupes minoritaires pouvaient répondre aux trois facteurs *Gingles*, les tribunaux ordonnaient un redécoupage. C'est ainsi qu'une augmentation notable de circonscriptions à « minorité majoritaire », et d'élus représentant des minorités fut enregistrée. Ces victoires pour la représentation des minorités ont toutefois été menacées récemment.

Dans une série de cas commençant par l'affaire *Shaw c. Reno* en 1993, la Cour suprême des États-Unis a déclaré que les électeurs peuvent contester un découpage qui produirait une circonscription à « minorité majoritaire » sur la base de l'ethnie. Si des électeurs arrivent à prouver que l'ethnie a été le facteur prévalant lors de la délimitation d'une circonscription, l'État doit démontrer que la circonscription en cause a été « adaptée spécialement afin de servir les intérêts indispensables de l'État ». Il a été pratiquement impossible pour les États de satisfaire à cette norme. L'affaire *Shaw* et les cas suivants ont eu pour effet de mettre en péril les nombreuses circonscriptions à majorité noire et hispanique établies d'après le recensement de 1990 et la création de telles circonscriptions dans l'avenir. Pour une étude plus détaillée du rôle que jouent les tribunaux américains dans la création des circonscriptions à « minorité majoritaire », voir États-Unis : Minorités ethniques et circonscriptions.

En une seule génération, les tribunaux américains sont passés du refus d'exercer une juridiction dans les conflits de délimitation à une participation en tant qu'acteur clé dans le processus de délimitation. Aujourd'hui aux États-Unis, il n'est pas du tout inhabituel qu'une proposition de découpage soit non seulement soumise à la cour, mais même élaborée par la cour.

Le fait que la proposition soit élaborée par la cour ne signifie pas qu'elle ne sera pas contestée. La Cour suprême des États-Unis a rejeté les cartes électorales élaborées par une cour fédérale du Texas en 2012. La Cour suprême a déclaré que « les cours de district devraient s'inspirer de la carte électorale que l'État a récemment mise en oeuvre afin d'élaborer une carte intérimaire » (en portant attention à toutes les parties qui pourraient violer la Constitution et la Loi sur le droit de vote).

Canada

Le rôle que les tribunaux canadiens ont joué dans le processus de délimitation est minime comparativement à celui que les tribunaux américains ont joué. En fait, ce n'est que récemment que les électeurs canadiens ont pu demander aux tribunaux de se pencher sur l'équité d'une proposition de délimitation. Avant l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés en 1982, ceux qui s'opposaient à une proposition de découpage n'avaient aucun recours devant les tribunaux. La Charte constitue le premier mécanisme constitutionnel pour contester le découpage électoral et la législation par laquelle les commissions électorales s'acquittent de leur mandat.

L'affaire *Dixon c. Procureur général de la Colombie-Britannique* est le premier cas où les tribunaux ont été appelés à se pencher sur l'équité en matière de délimitation électorale. Dans l'affaire *Dixon*, jugée en 1989, on contestait la carte électorale de la Colombie-Britannique. La Cour suprême de la Colombie-Britannique conclut que les circonscriptions électorales de la province, qui variaient de 5 511 à 68 347 électeurs, violaient le droit de vote tel que garanti par l'article 3 de la Charte des droits et libertés. La province avait eu recours à un système de quota complexe plutôt qu'à une limite de tolérance telle que la règle de 25 % ayant été utilisée pour délimiter les circonscriptions fédérales. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a décrété que « l'égalité de l'électorat qui garantit un poids égal au vote de tous les électeurs est le facteur prédominant qui doit gouverner la délimitation ». Elle déclara qu'un nouvel ensemble de circonscriptions plus équitables sur le plan de la population devait être établi.

Deux ans plus tard, on a de nouveau contesté une carte électorale provinciale, cette fois en Saskatchewan. La cour d'appel conclut que les limites électorales étaient inconstitutionnelles. D'après la cour, la notion « une personne, un vote » reflète un idéal que l'on doit considérer le moment venu d'évaluer des propositions de délimitation. Elle s'opposait ainsi aux circonscriptions qui comptaient entre 6 309 et 12 567 électeurs et à la disposition législative en matière de délimitation entre les circonscriptions urbaines et les circonscriptions rurales. L'arrêt fut renversé par la Cour suprême du Canada dans le renvoi *Provincial Electoral Boundaries, Saskatchewan* (1991), arrêt connu sous le nom *Carter*.

Dans l'arrêt *Carter*, la Cour suprême du Canada a rétabli la proposition de délimitation de la Saskatchewan et a déclaré que « l'objectif du droit de vote enchâssé dans l'article 3 de la Charte n'est pas tant l'égalité du vote comme tel, mais plutôt le droit à une représentation effective ». En rejetant la notion d'égalité de l'électorat au sens strict, la Cour indiquait qu'une représentation effective pouvait être atteinte par une « égalité relative de l'électorat » pouvant être modifiée, si nécessaire, lorsque d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Selon la Cour, les facteurs géographiques et historiques, les intérêts de la communauté et la représentation des minorités doivent aussi entrer en ligne de compte dans le découpage des circonscriptions « afin de garantir le respect de la diversité sociale au sein des assemblées législatives ».

On a également eu recours aux tribunaux pour juger de la constitutionnalité des cartes électorales provinciales ou pour se prononcer sur la législation qui établit le mandat des commissions électorales dans d'autres provinces. Par exemple, en 1991, la Cour d'appel de

L'Alberta a confirmé la législation en matière de découpage électoral qui comprenait une règle de variance de 25 % et une règle d'exception pour les régions peu peuplées. Dans un autre jugement, en 1994, la Cour d'appel de l'Alberta a maintenu une carte électorale produite par un comité de la législature qui avait entrepris ce travail de manière autonome sans égard aux règles de réajustement.

La carte électorale de la province de l'Île-du-Prince-Édouard, qui a remplacé une carte jugée inconstitutionnelle, a été confirmée en 1996. La carte originale, qui n'avait à peu près pas changé en 100 ans et qui faisait ainsi état de larges écarts de population d'une circonscription à l'autre, a été contestée dans l'affaire *Mackinnon c. Île-du-Prince-Édouard en 1993*. La nouvelle carte, bien qu'elle ne contenait pas d'écarts de population de plus de 25 %, a elle aussi été contestée pour motif de surreprésentation des régions rurales et d'inadéquation aux limites municipales de villes comme Charlottetown. La Cour suprême de la province a toutefois maintenu la carte dans *City of Charlottetown et coll. c. Île-du-Prince-Édouard et coll.* (1996).

En plus de la question de l'égalité des électeurs, en 2004, la cour s'est prononcée sur l'application des règles régissant l'élaboration des recommandations des commissions sous l'angle des règles encadrant la protection des langues minoritaires (*Raïche c. Canada* (procureur général)). Les tribunaux canadiens ont clairement opté pour une voie différente des tribunaux américains qui continuent à adhérer à l'égalité de l'électorat. Dans quelle mesure les tribunaux canadiens vont échapper au déluge de procès en matière de découpage qui a frappé les tribunaux américains, cela reste à voir. Le faible achalandage des tribunaux en matière de découpage électoral s'explique peut-être par la jeunesse relative de la Charte canadienne des droits et libertés.

Cette pénurie de cas peut également s'expliquer par le fait que la Cour suprême du Canada accepte des écarts de population pouvant aller jusqu'à 25 %, et des écarts supérieurs dans des circonstances exceptionnelles. Ceci donne beaucoup de latitude aux commissions électorales indépendantes, limitant en retour les contestations judiciaires.

Conclusion

Les contestations judiciaires des cartes électorales sont rares, si tant est qu'elles existent. Ou bien il n'existe aucun droit d'appel contre un plan de découpage auprès des tribunaux, ou alors les motifs admissibles de contestation sont peu nombreux. Ce ne sont que les tribunaux américains qui semblent jouer un rôle majeur dans le processus de délimitation. Toutefois, aux États-Unis, le découpage électoral s'avère un processus partisan avec une participation publique des plus limitées. Aussi, la seule façon de contester un plan de découpage de la part des électeurs est d'avoir recours aux tribunaux. Aux États-Unis, les tribunaux, du moins en théorie, jouent un rôle de chien de garde contre les découpages notoirement injustes.

6. Tâches Associées Au Processus de Délimitation

Le découpage de circonscriptions électorales est un processus long et coûteux en main-d'oeuvre. Qu'il s'agisse d'un premier découpage ou d'un redécoupage, le processus commence habituellement par l'attribution de sièges aux régions du pays (États ou provinces). Dans la majorité des cas, cette attribution se fait en fonction de critères démographiques. Il peut cependant arriver que, pour des raisons particulières, certaines régions reçoivent un nombre de sièges inférieur ou supérieur à celui auquel le seul critère de population leur donnerait droit.

Une fois les sièges attribués, la définition des limites des circonscriptions électorales d'une région commence. On crée à cette fin une base de données démographiques et, dans certains pays, de données politiques également. On obtient en outre les cartes géographiques nécessaires. Quand toutes les informations nécessaires ont été rassemblées, on peut alors commencer à assigner des unités géographiques aux circonscriptions électorales. Chaque unité géographique — qu'il s'agisse d'un comté, d'une ville petite ou grande, d'un village ou de quelque autre unité géographique plus petite comme une unité technique de recensement ou une section de vote — est assignée à une circonscription électorale. Lorsque toutes les unités géographiques du territoire en question ont été assignées, la proposition est complète et prête à être évaluée.

L'évaluation d'une proposition de redécoupage est fonction dans une grande mesure des critères adoptés pour procéder au découpage. Produire une synthèse statistique de la population ou d'autres données démographiques par circonscription est simple à condition que les données requises aient été incluses dans la banque de données de découpage. Il s'imposera peut-être également de faire une évaluation plus fine ou plus subjective du plan, suivant les critères adoptés. Par exemple, les communautés d'intérêts sont-elles intactes? Les électeurs appartenant à une minorité auront-ils la possibilité d'élire des candidats de leur choix?

Le recours à des ordinateurs permet de définir plus précisément et plus efficacement les limites des circonscriptions. On peut faire appel à des consultants si l'on estime avoir besoin de conseils pour un quelconque aspect du processus de découpage. La décision d'avoir recours à des ordinateurs ou à des consultants se fonde sur le besoin exprimé et sur les coûts associés.

Cette section traite des renseignements nécessaires au découpage des circonscriptions : des données sur la population et des cartes et données politiques (voir Données essentielles au processus de délimitation). Il expose les étapes de la délimitation, dont l'attribution des sièges, la création de la base de données, la délimitation des circonscriptions et la préparation d'un projet de délimitation aux fins d'évaluation (voir Données essentielles au processus de délimitation). On y aborde aussi la possibilité d'avoir recours à l'informatique et à des consultants (voir Utilisation d'ordinateurs et de logiciels et Recours aux consultants en délimitation).

6.1 Recours aux consultants en délimitation

Les consultants en délimitation offrent un large éventail de services aux pays qui envisagent de travailler à leur carte électorale ou qui ont déjà commencé à le faire. Ces services vont de conseils sur un aspect précis du découpage à l'exécution du processus dans son entièreté.

Certains consultants sont particulièrement utiles en matière de découpage assisté par ordinateur. Ils offrent des logiciels personnalisés ou des conseils sur le logiciel à choisir. Ils peuvent aider à faire l'acquisition d'ordinateurs, à installer les logiciels, et à former les responsables de la délimitation.

Voici quelques-uns des services plus généraux que les consultants en délimitation sont en mesure de fournir :

- aider à concevoir un processus de délimitation formel, ce qui signifie aussi proposer des conseils au sujet de la législation électorale sous l'angle du processus de délimitation;
- aider à construire la base de données de découpage;
- offrir des conseils stratégiques sur l'établissement des circonscriptions;
- aider à évaluer les propositions de redécoupage;
- aider à défendre les propositions de redécoupage contestées devant les tribunaux.

Selon ce qu'on lui demande de faire, le consultant doit maîtriser les méthodes comparatives de délimitation et les lois régissant le redécoupage, y compris la définition et la mesure des critères de redécoupage et l'administration et la gestion du processus de remaniement de la carte électorale. Si on lui demande d'aider à tracer les limites des circonscriptions, il doit avoir de l'expérience dans les champs suivants :

- utilisation de cartes et de données démographiques;
- élaboration de banques de données (y compris la fusion de données démographiques et politiques, s'il y a lieu);
- création de circonscriptions électorales;
- évaluation de propositions de délimitation.

S'il y a plusieurs tâches d'envergure à faire exécuter, il vaudra sans doute mieux avoir recours à une firme ou un groupe de consultants plutôt qu'à un seul.

Les consultants en délimitation ont souvent une formation de géographe ou de politologue. Peu importe leur formation, ils devraient bien connaître le processus électorale, la loi électorale, la géographie, la méthodologie et les statistiques utilisés en politique et surtout, le processus de délimitation. Si l'on envisage d'employer des ordinateurs, les consultants devront sans doute également posséder des compétences en programmation informatique et d'autres compétences techniques.

La fourchette du coût de l'embauche des consultants est aussi large que la gamme des services qu'ils offrent. Le recours à un consultant à titre de conseiller coûte bien sûr moins cher que si

son mandat est de créer ou encore de superviser la création d'une base de données ou de circonscriptions électorales.

6.2 Soutien déployé lors du processus de redécoupage

Dans de nombreux pays, le redécoupage est mené par des organismes dédiés qui sont mis sur pied aux seules fins des exercices de délimitation et qui sont dissous à la fin de leur mandat. D'autres pays possèdent toutefois des organismes de redécoupage permanents. Dans les deux cas, on peut toujours demander à l'organisme électoral permanent de venir en aide à l'organisme de redécoupage ou même d'effectuer le redécoupage lui-même. La planification en vue de l'exercice de redécoupage devrait comprendre trois grandes étapes :

Au Canada, dix commissions de trois membres, une pour chacune des provinces, sont mise sur pied afin de réaliser le processus de redécoupage. Étant donné qu'il s'agit d'organismes temporaires créés par le fédéral au début de chaque exercice de redécoupage une fois aux dix ans à la suite du recensement décennal, les membres ont peu ou pas d'expérience de travail avec la structure gouvernementale. Afin de les aider à gérer le côté administratif de l'exercice, le Bureau du Directeur général des élections du Canada (Élections Canada) offre un soutien juridique, technique, financier et administratif aux commissions indépendantes responsables du processus périodique de révision des limites électorales fédérales, de façon à s'assurer que la représentation est conforme à ce qui est prévu dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Les tableaux suivants contiennent les principales tâches réalisées par Élections Canada avant, pendant et après le processus de redécoupage.

Phase 1 : Planification et préparation

Jusqu'à deux ans avant que les commissions indépendantes soient mises sur pied pour effectuer la révision, les divers services d'Élections Canada amorcent la planification du processus de redécoupage et finissent le développement d'outils et l'implantation de l'infrastructure de manière à soutenir les commissions indépendantes lors de la Phase 2 du programme. Voici donc les principales tâches, par service :

Service	Tâche
Direction du redécoupage électoral (cette direction est réinstaurée tous les dix ans en vue des trois grandes phases du processus de redécoupage)	Dotation en personnel des postes-clés (au sein d'Élections Canada)
Géographie électorale	Développement et implantation d'outils de

redécoupage :

Outil de découpage électoral (ODE) (un logiciel SIG mis au point par Élections Canada pour procéder à la délimitation)

Outils de gestion de données et de cartographie (des logiciels conçus pour manipuler des données et pour imprimer des rapports et des cartes)

Outils Web pour le grand public (des applications de cartographie en ligne qui permettent au public de consulter les propositions des commissions en vue des audiences publiques)

Préparation aux tâches suivantes :

Dépêcher des spécialistes de la géographie sur le terrain afin de soutenir les commissions

Mandater des spécialistes de la géographie afin de conseiller le comité de la Chambre des communes dans son étude des objections provenant des députés

Production des produits géographiques requis par la législation (publication des propositions dans la Gazette du Canada, rapports, journaux et cartes en ligne)

Soutien concernant la technologie SIG

Technologie de l'information (TI)

Soutien pour le développement du site Web du redécoupage

Soutien au déploiement des applications sur le terrain

Politique, Planification et Affaires publiques (PPAP)

Élaboration d'une stratégie de communication complète, incluant une stratégie Internet

Élaboration de plans de communication pour

chaque commission

Conception et élaboration du site Web de redécoupage

Offre de services de traduction, d'édition et d'infographie

Ressources humaines

Élaboration de descriptions des postes et dotation en personnel des postes-clés du processus de redécoupage

Étude des recommandations antérieures afin de modifier la législation en matière de redécoupage

Services juridiques

Évaluation de l'incidence de potentielles modifications de la législation et de la formule de représentation sur le processus de redécoupage

Phase 2 : Soutien offert lors du processus de redécoupage

Élections Canada appuie les commissions de redécoupage à chacune des étapes de leur travail. Voici les principales tâches et livrables, par service :

Service	Tâche
	Application de la formule de représentation
	Organisation des audiences publiques
	Présentation du rapport au Président de la Chambre des communes
Direction du redécoupage électoral	Achèvement des rapports à la suite des audiences publiques. Renvoi des rapports aux commissions pour réexamen (si nécessaire)
	Préparation du projet de décret de représentation électorale
	Supervision de la proclamation du projet de

	<p>décret de représentation électorale</p> <p>Soutien des commissions par la mise à disposition de spécialistes de la géographie sur le terrain</p>
Géographie électorale	<p>Mise à disposition de spécialistes de la géographie afin de conseiller le comité de la Chambre des communes.</p> <p>Production des livrables géographiques requis par la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales (L.R.L.C.E.) (publication des propositions dans la Gazette du Canada, rapports, journaux et cartes en ligne)</p> <p>Soutien continu concernant les activités de redécoupage (sur le terrain et au bureau central)</p>
Technologie de l'information (TI)	<p>Planification (exigences opérationnelles, conception) de l'adaptation des systèmes de l'organisme pour la gestion des deux ensembles de circonscriptions électorales (lors de la période de transition avant que les nouvelles limites entrent en vigueur).</p> <p>Publication des résultats de la formule de représentation dans la Gazette du Canada</p> <p>Proclamation dans la Gazette établissant les commissions et nommant chacun des membres</p>
Politique, Planification et Affaires publiques (PPAP)	<p>Publication des propositions des commissions</p> <p>Publication des avis annonçant les audiences publiques par l'intermédiaire d'annonces publiques</p> <p>Publication et proclamation du projet de décret de représentation électorale dans la Gazette</p>

La plupart des étapes intermédiaires mentionnées précédemment sont encadrées par des échéanciers définis par la législation (L.R.L.C.E.) et doivent être terminées dans les délais prévus. Ces services doivent être offerts à chacune des dix commissions, à certains moments de

manière simultanée, à d'autres de manière séparée, mais l'expérience montre qu'offrir les services aux commissions de manière consécutive n'est pas possible.

Phase 3 : Retour à l'état normal

À la suite de la proclamation du projet de décret de représentation électorale, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales prévoit une période minimale de sept mois avant que le décret entre en vigueur. Cette période permet à Élections Canada de revenir à un état normal dans le cadre des nouvelles limites électorales. Cela permet également aux partis politiques d'ajuster leurs opérations internes et leur structure organisationnelle afin de s'adapter à la nouvelle carte électorale. Toute élection générale déclenchée avant la fin de la période de sept mois est menée en vertu des limites des circonscriptions actuelles. Toute élection générale déclenchée après la période de sept mois est menée en vertu des nouvelles limites des circonscriptions. Toute élection partielle déclenchée avant que les nouvelles limites des circonscriptions n'aient pris effet est menée en vertu des limites actuelles.

La survenue de deux activités simultanées dicte le retour à la normale pour l'ensemble des secteurs d'Élections Canada :

1. Maintien d'un état de préparation approprié en vertu des circonscriptions électorales actuelles; et
2. Établissement et maintien d'un état de préparation approprié en vertu des nouvelles circonscriptions électorales.

Voici les principales tâches et livrables, par service :

Service	Tâche
	Maintien des limites actuelles des circonscriptions électorales et des sections de vote
	Révision des sections de vote afin de respecter les nouvelles limites des circonscriptions électorales
Géographie électorale	Préparation des nouvelles cartes aux niveaux national et provincial pour les circonscriptions électorales et les sections de vote
	Transposition des votes des élections générales précédentes en nouvelles limites
Registre national des électeurs (RNE)	Mise à jour du Registre des adresses de

	<p>l'organisme</p> <p>Préparation de deux publications (limites actuelles et nouvelles)</p> <p>Embauche des nouveaux directeurs de scrutin</p> <p>Formation des directeurs du scrutin, des directeurs adjoints du scrutin, des coordonnateurs de l'informatisation et du personnel du réseau de soutien d'Élections Canada</p>
Gestion et préparation des scrutins en région	<p>Révision des systèmes de préparation au scrutin (tous les systèmes doivent être révisés en vertu des nouvelles limites)</p> <p>Préparation du matériel et des fournitures pour les nouvelles circonscriptions par le Centre de distribution</p> <p><i>Note : les deux groupes complets de directeurs du scrutin (actuels et nouveaux), ainsi que tout le personnel sur le terrain peuvent être mis à contribution.</i></p>
Technologie de l'information (TI)	<p>Mise à jour de la base de données de l'organisme afin de maintenir la structure actuelle et la nouvelle structure</p> <p>Révision effectuée par le Centre de renseignements (manuel et outils) et par Outils Web et contenus (structure, outils et toutes les informations)</p>
Politique, Planification et Affaires publiques (PPAP)	<p>Révision de tous les documents, trousse de renseignements, « À la découverte du système électoral canadien », plan de publicité et stratégie d'achat de médias</p>
Finance	<p>Établissement des comptes pour les nouvelles circonscriptions électorales</p>

Comme on peut le constater, la délimitation des nouvelles circonscriptions ne représente qu'une fraction de l'ensemble du processus de redécoupage. La planification, l'exécution et l'implantation des nouvelles limites demandent un effort important de la part de l'organisme électoral (Élections Canada) et requièrent une étroite coopération avec les divers services

d'Élections Canada et, à l'externe, avec les commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions.

6.3 Données essentielles au processus de délimitation

Le processus de délimitation (ou de redécoupage) nécessite la cueillette d'informations de plusieurs types. Les deux éléments d'information essentiels sont les données démographiques et les cartes géographiques. Les données démographiques, qui se présentent sous la forme de données de recensement ou d'inscription électorale, représentent le seul moyen de créer des circonscriptions électorales de poids démographique à peu près égal. Ces données doivent être associées à une région géographique précise et être aussi exactes et à jour que possible. Les cartes géographiques sont nécessaires pour s'assurer que les circonscriptions ne comprennent que des unités démographiques contiguës géographiquement.

On voudra peut-être aussi se servir d'un troisième type de renseignements, les données politiques, pour découper les circonscriptions. Par données politiques, on entend habituellement les résultats électoraux, c'est-à-dire les votes pour chacun des candidats, mis en ordre sous forme de tableaux, et le compte des voix, par section de vote. Les données politiques permettent de dresser un profil politique des circonscriptions proposées et de prévoir dans une certaine mesure les répercussions partisans de la proposition de délimitation.

Il est facile d'ajouter les résultats électoraux à la base de données de découpage si l'unité géographique pour laquelle ils sont compilés correspond à l'unité démographique. Ce sera probablement le cas si les unités démographiques utilisées pour le découpage sont fondées sur les données d'inscription des électeurs. En revanche, si elles ont été établies à partir des données de recensement, peut-être les données démographiques et les données politiques ne correspondront-elles pas à la même unité géographique. Dans un tel cas, il faudra trouver un moyen de faire correspondre la géographie du recensement à celle des élections pour créer des unités géographiques auxquelles pourront être associées les données démographiques et les données politiques.

Les États-Unis, par exemple, créent habituellement leurs circonscriptions en se servant de la géographie du recensement (secteurs de recensement ou de dénombrement), mais compilent les résultats potentiels du vote suivant les sections de vote. Ces deux unités géographiques — secteur de recensement ou de dénombrement et section de vote — ne sont pas identiques. Les États qui veulent utiliser les données politiques conjointement avec les données démographiques doivent trouver une façon de faire correspondre les données politiques aux unités géographiques de recensement.

6.3.1 Le recours aux données de démographiques dans le processus de délimitation

Les données démographiques sont essentielles au redécoupage des circonscriptions électorales. Le découpage consiste à combiner des unités démographiques définies géographiquement pour créer des circonscriptions à peu près égales en nombre d'habitants. Les données démographiques peuvent être des chiffres de population totale tirés du recensement démographique ou des chiffres tirés des registres des électeurs; les unités démographiques définies géographiquement reflèteront donc soit la géographie du recensement, soit celle des élections (elles sont en fait souvent identiques).

Utilisation des données de recensement

Aux États-Unis, la redistribution des sièges du Congrès et le redécoupage des circonscriptions fédérales ont toujours été fondés sur le recensement démographique de toute la population du pays. Le nombre de sièges auquel chaque État a droit au Congrès est fonction de la taille relative de sa population recensée. La Constitution américaine exige que le Census Bureau (le Bureau du recensement) fasse un recensement général de toute la population tous les dix ans.

En conséquence, un recensement national est mené à partir du 1^{er} avril de la première année de chaque décennie (par exemple, 1980, 1990, et 2000). Le Bureau doit faire parvenir les résultats du recensement au président avant le 31 décembre de la même année. Depuis 1975, le bureau du recensement est aussi tenu de faire parvenir les données démographiques utiles aux fins de découpage à tous les gouverneurs des États durant dans l'année du recensement national.

Les données produites aux fins de découpage par le Bureau du recensement sont dites « données PL 94-171 » (données de la Public Law 94-171). Elles comprennent des dénombrements de population à divers niveaux géographiques, soit des unités de recensement aussi grandes que des comtés entiers et d'autres aussi petites que des pâtés de maisons.

Bien que le Bureau de recensement recueille des données sur un grand nombre de caractéristiques démographiques, seuls quelques éléments sont inclus dans les fichiers envoyés aux États aux fins de redécoupage. Ces éléments sont la population totale, la population en âge de voter et les totaux des populations des personnes d'origine hispanique et de cinq autres groupes ethniques importants, à savoir 1) les Blancs; 2) les Noirs; 3) les Asiatiques et les personnes originaires des îles du Pacifique; 4) les Amérindiens (Indians), les Inuits (Eskimo) et les Aléoutes; et 5) les personnes d'autres ethnies. Les chiffres de population suivant l'ethnicité et l'origine hispanique sont nécessaires pour éviter que les collectivités dans lesquelles ces groupes minoritaires prédominent ne soient coupées par les limites des autres circonscriptions. Le texte « Le recours aux données démographiques dans le processus de délimitation » contient un exemple de données établies au niveau d'une ville en fonction de la Loi PL94-171.

Les enfants et les non-citoyens étant comptés dans le recensement aux États-Unis, les données démographiques aux fins de découpage comprennent donc des personnes n'ayant pas le droit de voter. Au Royaume-Uni et dans beaucoup d'autres pays, particulièrement ceux où l'inscription des électeurs est obligatoire, la base démographique utilisée aux fins du découpage est le

nombre de personnes admissibles au vote plutôt que la population totale. Les enfants et les non-citoyens en sont donc automatiquement exclus. Cette façon de faire reste discutable du point de vue de la théorie de la représentation démocratique.

Baser le découpage électoral sur le recensement pose certains problèmes, entre autres :

- les données de recensement sont peut-être inexactes;
- les données de recensement peuvent devenir désuètes;
- les chiffres de population ne sont pas nécessairement en corrélation avec le nombre d'électeurs.

Données de recensement inexactes

Le Bureau du recensement des États-Unis estime avoir sous-dénombré la population de 1,6 % dans le recensement de 1990. Si le taux de sous-dénombrement de certains groupes raciaux ou ethniques est plus élevé que celui d'autres groupes, cela risque de se répercuter sur l'attribution des sièges à la législature et sur le découpage des circonscriptions. Par exemple, le taux de sous-dénombrement des personnes de race noire a été beaucoup plus prononcé — se situant autour de 5 % — que celui de la population en général. Si la population d'un État est sous-dénombrée d'une façon disproportionnée parce qu'elle compte une importante minorité noire, l'État pourrait bien perdre un siège au Congrès lors d'une redistribution des sièges.

En 2011, le Canada a adopté le recours aux prévisions démographiques des recensements pour effectuer la répartition initiale des sièges aux provinces. Le ministre responsable de l'adoption de la loi faisait l'affirmation suivante : « Pour le calcul des populations réelles des provinces, nous avons recours aux prévisions démographiques. Il s'agit des mêmes chiffres et des mêmes prévisions démographiques, qui sont utilisées pour le programme de péréquation, le transfert canadien en matière de santé et le transfert canadien en matière de programmes sociaux. Il s'agit donc des meilleures données disponibles pour les provinces elles-mêmes. » Ces prévisions pallient le sous-dénombrement net du recensement et offrent une idée plus précise de la population totale de chacune des provinces.

Données de recensement désuètes

Même si elles sont exactes au moment du recensement, les données recueillies peuvent devenir rapidement désuètes en raison du taux de croissance démographique. Les données de recensement utilisées aux fins du découpage risquent de jouer contre les collectivités qui connaissent une forte croissance démographique comme les banlieues américaines. Avec le temps, les gens y vivant deviendront sous-représentés comparativement aux circonscriptions rurales ou urbaines.

Données de recensement susceptibles de produire des électors inégaux

Même si toutes les circonscriptions sont découpées de telle sorte qu'elles sont égales en population, elles ne seront pas nécessairement égales en nombre d'électeurs parce que la

proportion des non-votants — non-citoyens, personnes trop jeunes pour voter et même électeurs inscrits qui choisissent de ne pas voter — ne sera pas la même de l'une à l'autre. Par exemple, aux États-Unis, une circonscription de Congrès dans laquelle habite une importante population hispanique a tendance à se composer de plus d'enfants et de plus de non-citoyens qu'une circonscription où il y a peu d'Hispaniques. Par conséquent, dans les circonscriptions où la part d'Hispaniques est importante, le nombre d'électeurs au jour de l'élection risque d'être plus faible que dans les autres circonscriptions.

L'utilisation des données d'inscription des électeurs

Si le fait de baser le redécoupage de la carte électorale sur les données d'inscription des électeurs pose les mêmes problèmes, leur importance, elle, diffère. Si le système d'inscription n'est pas très rigoureux, le nombre d'inscrits risque d'être inexact. Ainsi, la liste peut compter plus d'électeurs qu'il n'y en a en réalité si les personnes décédées et celles ayant déménagé hors de la circonscription n'en ont pas été rayées; ou elle peut en compter moins qu'il n'y en a en réalité si elle n'est pas mise à jour assez souvent. Et, à moins que le vote ne soit obligatoire, des électeurs inscrits pourront s'abstenir de voter le jour des élections, rendant de ce fait le nombre d'électeurs inégal d'une circonscription à l'autre. Les mouvements démographiques feront qu'après un certain temps, les circonscriptions n'auront plus la même taille démographique quelle que soit la manière dont elles auront été établies (à partir du dénombrement de la population ou des électeurs inscrits).

L'Australie a trouvé une solution unique au problème posé par les mouvements démographiques. Les circonscriptions fédérales sont découpées à l'aide des chiffres tirés des listes d'inscription des électeurs, mais pas des chiffres courants. Pour délimiter les circonscriptions, on utilise plutôt des projections portant sur ce à quoi l'inscription électorale devrait avoir l'air trois ans et demi plus tard, soit le point médian de la période de redistribution. Pour plus d'informations au sujet de l'utilisation des prévisions démographiques, consultez l'étude de cas « [La redistribution fédérale en Australie](#) ».

Conclusion

Le choix d'utiliser les données de recensement ou les données d'inscription des électeurs peut être dicté par des considérations pratiques ou théoriques. Par exemple, il n'existe pas de fichiers d'électeurs, ou encore il ne convient pas au découpage. Aux États-Unis, on a besoin des données portant sur la race pour éviter de répartir une collectivité comportant une importante minorité entre deux circonscriptions, et ces données ne peuvent habituellement pas être obtenues à partir des listes d'électeurs inscrits. En revanche, les listes d'électeurs inscrits sont susceptibles de mieux refléter la population actuelle lorsque l'on ne dispose pas d'un recensement général ou que ce dernier est désuet ou inexact.

Le découpage fondé sur les listes d'électeurs inscrits donnera probablement des circonscriptions plus égales quant au nombre d'électeurs. Mais les électeurs sont-ils les seules personnes qui

méritent d'être représentées? Du point de vue de la théorie démocratique, on pourrait soutenir que tout le monde devrait être représenté, pas uniquement les électeurs. Si l'on adopte une définition plus vaste de « représentation » dans laquelle les élus sont considérés comme agissant au nom de tous leurs commettants, votants et non-votants, alors l'utilisation de la population totale se justifie parce qu'elle donne une représentation égale des commettants pris au sens large du terme.

6.3.2 Le recours aux données politiques

Des données politiques sont parfois ajoutées à la base de données du découpage parce que les données démographiques ne renseignent pas sur la composition politique de la circonscription. Ces données sont des statistiques sur le parti politique auquel les électeurs appartiennent, si de telles statistiques existent, de même que les résultats d'élections antérieures. Ajoutées à la base de données, elles peuvent permettre de prévoir comment le changement de la composition d'une circonscription se répercutera sur l'appui à un candidat ou à un parti politique.

Dans le processus de redécoupage, les données politiques sont utiles d'abord et avant tout aux partis politiques et aux députés en place. Les partis politiques veulent déterminer dans quel sens les changements apportés aux limites des circonscriptions sont susceptibles d'influer sur l'élection de leurs candidats et, en définitive, sur la composition du corps législatif. Les députés en place veulent bien sûr s'assurer de leur réélection par les électeurs des nouvelles circonscriptions.

Aux États-Unis, les tribunaux s'intéressent aussi aux données politiques, mais habituellement pour de toutes autres raisons. La Loi électorale de 1965 protège certains groupes minoritaires contre les propositions de redécoupage qui risqueraient de diluer l'effet de leur vote. Les tribunaux se servent des résultats d'élection présentés dans de précédentes contestations pour cause de dilution du vote des minorités, pour déterminer si un groupe minoritaire appuie de manière cohésive certains candidats et si les électeurs blancs votent massivement contre les candidats favoris du groupe minoritaire. Si ces deux conditions existent et si le groupe minoritaire est assez important et assez compact géographiquement, alors les limites de la circonscription doivent être modifiées de telle sorte que le groupe minoritaire ait la possibilité d'élire un représentant de son choix. Voir Rôle des tribunaux en matière de délimitation pour obtenir plus de renseignements sur les causes de dilution du vote des minorités aux États-Unis.

Problèmes associés aux données politiques

Ajouter des données politiques à une base de données destinée au découpage risque de poser un problème puisque la géographie des élections ne correspond pas nécessairement à la géographie du recensement. Aux États-Unis, par exemple, où la géographie du recensement est celle qui est généralement employée pour découper les circonscriptions, le Bureau du recensement exige que les unités géographiques de recensement — îlots ou secteurs de recensement — soient définies par des éléments topographiques facilement reconnaissables comme des routes et des cours d'eau. Cependant, les limites des circonscriptions ont toujours été établies en fonction des

limites de propriété et ne coïncident donc pas nécessairement avec les limites des unités géographiques de recensement.

Pour ajouter des données politiques à une base de données destinée au redécoupage aux États-Unis, il faut donc parvenir à les faire correspondre à la géographie du recensement de la région en question. Cela risque d'être difficile, long et de donner lieu à de nombreuses erreurs. Les pays qui se servent des listes d'électeurs inscrits pour redécouper leurs circonscriptions n'ont pas ce problème puisque ces listes et les données politiques sont habituellement établies en fonction de la même unité géographique.

Avantages et dangers reliés aux données politiques

Le plus grand danger lié à l'utilisation des données politiques dans le redécoupage est de permettre aux personnes l'exécutant d'établir une proposition de redécoupage qui favorise un parti politique au détriment des autres. Les pays qui possèdent des commissions de délimitation neutres excluent volontairement les données politiques des bases de données de redécoupage pour éviter la manipulation de la carte électorale, phénomène qu'on appelle « gerrymandering » aux États-Unis. Bien sûr, les partis politiques qui en ont les moyens peuvent rassembler leurs propres données politiques pour connaître à l'avance les éventuelles répercussions partisans d'une proposition de redécoupage.

Les données politiques incorporées à la base de données de découpage présentent l'avantage de permettre de déterminer les répercussions partisans de la proposition de découpage avant qu'elle ne soit appliquée. Et cet avantage ne se limite pas exclusivement aux partis politiques ou aux groupes d'intérêts qui ont les moyens financiers de faire une telle analyse. Puisque tout changement aux limites des circonscriptions risque d'avoir des répercussions partisans, qu'elles soient intentionnelles ou non, il vaut peut-être mieux les connaître d'avance.

Bien entendu, les répercussions partisans d'une proposition de découpage ne sont pas toujours prévisibles, surtout si les électeurs n'ont pas une grande fidélité à tel ou tel parti. De toute façon, le découpage des circonscriptions n'a rien de scientifique et on connaît des cas de manipulations éhontées de cartes électorales qui se sont retournés contre leurs auteurs.

6.3.3 Les recours aux cartes géographiques dans le processus de délimitation

Le découpage des circonscriptions électorales ne peut se faire sans cartes géographiques, mais l'obtention de cartes adéquates constitue parfois l'un des plus grands obstacles à l'établissement ou à la révision d'une carte électorale. Les cartes usuelles, comme les cartes routières, indiquent les éléments topographiques et les limites des zones administratives comme les comtés et les villes, mais ne fournissent pas toujours tous les détails nécessaires au travail à exécuter.

Si le découpage est fondé sur le recensement de la population, les cartes doivent indiquer les limites des unités géographiques de recensement auxquelles correspondent les statistiques démographiques dont on dispose. S'il se fonde sur le nombre d'électeurs inscrits, alors les cartes doivent indiquer les limites des sections de vote correspondant aux statistiques sur les

électeurs inscrits. Habituellement, il faut également connaître les limites des circonscriptions électorales existantes.

Rassembler les cartes voulues et y délimiter avec précision les nouvelles circonscriptions sont parfois des tâches longues et ardues. Les administrateurs des élections doivent disposer d'assez de cartes assez détaillées pour pouvoir affecter chaque électeur à une circonscription électorale. Cela peut être un travail long et difficile, même pour des organismes qui ont un système de cartographie numérique très avancé.

Aux États-Unis, les cartes fournies par le Bureau du recensement étaient anciennement dessinées à la main et, par conséquent, étaient difficiles à lire et comportaient beaucoup d'erreurs. Cependant, en prévision du recensement de 1990, le Bureau du recensement a créé une base de données informatisée de tout le pays appelée Topographically Integrated Geographic Encoding and Referencing (TIGER). Cette base de données indique:

- les éléments topographiques visibles comme les routes, les cours d'eau et les lignes ferroviaires;
- la hiérarchie complète des unités géographiques de recensement (par ex. îlots, groupes d'îlots et secteurs de recensement);
- les limites des unités administratives comme les comtés et les villes;
- la géographie politique comme les circonscriptions électorales fédérales et, dans certains cas, les sections de vote.

Les cartes produites avec la base de données TIGER et conçues pour utilisation avec des logiciels de système d'information géographique (SIG) fournissent aux responsables de la révision des cartes numériques uniformes de tous les comtés du pays. Ces cartes ont accéléré la délimitation des circonscriptions aux États-Unis et ont permis d'atteindre une plus grande précision.

7. Étape du Processus de Délimitation

La délimitation des circonscriptions électorales comprend habituellement deux étapes. La première est l'attribution de sièges législatifs à des entités régionales comme des États ou des provinces. Cette attribution se fait ordinairement d'une façon très mécanique et se fonde sur la population relative de l'État ou de la province. Dans les pays qui n'ont pas de circonscriptions uninominales, la redistribution des sièges constitue le seul moyen de donner à chaque circonscription le même poids démographique.

Dans le cas des pays qui procèdent au remaniement périodique de leur carte électorale, la deuxième étape du processus de délimitation consiste habituellement à modifier les limites des circonscriptions existantes ou à créer de nouvelles circonscriptions dans les États ou les provinces. Pour les pays qui n'attribuent pas les sièges régionalement, cette étape est la seule du processus de délimitation.

La délimitation des circonscriptions est beaucoup moins mécanique et beaucoup plus longue que l'attribution des sièges. On y procède en trois étapes:

- la création d'une base de données de redécoupage;
- l'attribution d'unités géographiques aux circonscriptions jusqu'à épuisement de toutes les unités et à la délimitation de toutes les circonscriptions;
- la production d'une synthèse et de cartes des circonscriptions pour évaluer et appliquer la proposition de redécoupage.

7.1 Attribution des sièges

Bon nombre de pays, particulièrement ceux qui sont très grands ou qui ont un système fédéral plutôt qu'un système unitaire, confient la responsabilité de délimiter les circonscriptions électorales nationales à des entités régionales comme les États ou les provinces. Aux États-Unis, par exemple, les sièges au Congrès sont attribués aux États en fonction de leur poids démographique relatif. Il incombe ensuite à chaque État d'établir le nombre prescrit de circonscriptions électorales au sein de son territoire. L'Australie et le Canada utilisent un système semblable d'attribution aux États ou aux provinces des sièges qu'ils auront au parlement national, et confient ensuite à des commissions électorales indépendantes dans chaque État ou province la tâche de découper les circonscriptions électorales.

Aux États-Unis, la redistribution décennale des sièges au Congrès parmi les États s'appelle « reappportionment ». Au Canada, on désigne sous le nom de « redistribution » la réattribution décennale des sièges au Parlement entre les provinces. Mais, dans beaucoup de pays, ce processus ne porte pas de nom particulier. C'est particulièrement vrai des pays qui n'ont pas de système fédéral ou des pays où les entités régionales ont peu de pouvoir en matière de découpage électoral. Les données démographiques (celles tirées des recensements ou des listes d'électeurs inscrits) sont presque toujours celles que l'on emploie pour redistribuer les sièges des législatures nationales. En fait, l'objectif déclaré du recensement décennal aux États-Unis est de déterminer la répartition indiquée des sièges des États au Congrès. L'article I, section 2 de la Constitution américaine prévoit que :

« Les représentants doivent être répartis entre les divers États [...] suivant leur population [...]. Le recensement doit se faire dans les trois ans suivant la première réunion du Congrès et avant la fin de chaque décennie subséquente, de la manière dont la loi le dictera. » [traduction libre]

Cependant, avant de distribuer les sièges, on détermine souvent le nombre total de sièges que comptera le corps législatif. Toutefois, on ne procède pas toujours ainsi. Pendant ses 120 premières années, la taille de la chambre des représentants des États-Unis s'est élargie simplement au gré de l'arrivée de nouveaux États dans la fédération et de la rapide croissance démographique. De 1790 à 1900, les sièges ont été attribués aux États en fonction du quotient électoral qui, malgré sa hausse graduelle au fil des années, a fait passer le nombre de représentants de 106 à 391. Beaucoup de pays permettent toujours que la taille de leur

législature augmente en fonction de la croissance de leur population. Cependant, les États-Unis ont fixé en 1910 le nombre maximal de membres à leur Chambre des représentants à 435. Les sièges ont été répartis en donnant d'abord un siège à chaque État et puis en attribuant les autres sièges l'un après l'autre aux États à qui restaient les quotas les plus élevés. En 1950, le statut définissant la formule a été quelque peu modifié. Chaque État a reçu un siège et les 385 sièges restants ont été répartis l'un après l'autre au moyen d'une formule d'ordre de priorité. Cette formule s'appelle « méthode de proportions égales ».

Bien que le procédé soit mathématique, la formule de répartition des sièges n'a pas échappé à la controverse. Depuis 1790, les États américains ont débattu de la manière dont les sièges au Congrès sont attribués et les États qui en ont perdu réagissent vivement lorsque le sujet est abordé.

Certains pays ont adopté des solutions qui réduisent le problème. Le Canada, par exemple, n'a jamais autorisé la réduction du nombre de sièges attribués à une province à la Chambre des communes. Comme les États-Unis, il exige que l'attribution des sièges à la Chambre des communes soit régie par la représentation proportionnée des provinces fondée sur le recensement décennal. Cependant, le Canada a adopté une clause de maintien des droits acquis pour protéger les provinces dont la population décroît par rapport aux autres provinces. Cette clause, d'abord adoptée en 1976, puis adoptée de nouveau sous une autre forme législative neuf ans plus tard, garantit qu'aucune province n'aura jamais moins de circonscriptions électorales qu'elle n'en avait en 1976. Il en est résulté une augmentation graduelle du nombre de députés à la Chambre des communes. Pour en savoir davantage au sujet du processus de redistribution au Canada, consultez l'étude de cas intitulée « La représentation au Parlement canadien ».

Le fait de permettre aux États ou aux provinces de conserver plus de sièges que le nombre auquel leur population seule leur donne droit pose deux problèmes :

- la législature peut atteindre une taille qui en fera un appareil lourd;
- le quotient électoral (population de l'État ou de la province divisée par le nombre de sièges qui lui sont attribués) peut varier considérablement d'un État ou d'une province à l'autre.

Le deuxième problème se présente lorsqu'un État ou une province reçoit un nombre de sièges plus élevé que celui auquel il ou elle aurait normalement droit en fonction de la proportion relative de sa population. Au Canada, ces sièges sont dits « complémentaires ».

Cependant, il est possible que les quotients électoraux présentent un grand écart même en l'absence de sièges complémentaires. Au cours de la dernière ronde de redécoupage électoral aux États-Unis en 1991, le quotient du Wyoming était de 455 975 et celui du Montana de 803 655. Ce grand écart s'explique par le fait que chaque État reçoit au moins un siège même si sa population est inférieure au quotient national lui donnant droit à un siège. Aucun quotient électoral national n'est effectivement utilisé aux États-Unis, seulement des quotients par État. Le Wyoming n'avait pas une population assez élevée pour avoir un siège au Congrès, mais en a quand même reçu un, tandis que la population du Montana dépassait largement le « quotient national » donnant droit à un siège, mais était insuffisante pour qu'il en obtienne deux.

7.2 Étape du Processus de Délimitation

La délimitation des circonscriptions électorales est la seconde étape du processus de découpage de la carte électorale. S'il s'agit de circonscriptions fédérales, ce découpage peut se faire au niveau fédéral ou à celui de l'État ou de la province quand le nombre de circonscriptions assignées à ce niveau est connu. La délimitation des circonscriptions comporte trois étapes :

- la création d'une base de données de redécoupage;
- l'attribution d'unités géographiques aux circonscriptions pour en former les limites;
- l'élaboration d'une synthèse ainsi que de cartes du plan de redécoupage.

Création d'une base de données

Avant de délimiter les circonscriptions, il faut créer une banque de données de découpage. Elle se compose de toutes les unités géographiques qui serviront de composantes de base, des données démographiques disponibles et de toutes autres données démographiques et politiques qui se rapportent à ces unités et qui sont jugées utiles pour le découpage. Ces unités peuvent être aussi grandes que des comtés et des villes ou aussi petites que des sections de vote ou des pâtés de maisons.

Établissement des limites des circonscriptions

Une fois la banque de données créée, on peut passer à l'établissement des limites des circonscriptions. Il s'agira de modifier les limites de circonscriptions existantes ou d'établir celles de nouvelles circonscriptions. On y procède en attribuant ou en réattribuant les unités géographiques aux circonscriptions dont le nombre est connu, jusqu'à épuisement des unités.

Production d'une synthèse de la proposition de découpage

Une fois que les circonscriptions ont été formées, il faut produire une synthèse de la proposition de délimitation. Cette synthèse comprend normalement la liste des éléments géographiques de chaque circonscription, une carte des circonscriptions et un résumé statistique des circonscriptions qui utilise certaines données démographiques et peut-être politiques. Ces renseignements pourront servir à évaluer la proposition de délimitation sous divers points de vue, comme l'égalité du poids démographique, et sont nécessaires pour mettre la nouvelle carte électorale en application en vue des élections.

7.2.1 Élaboration d'une base de données de délimitation

La première étape de la délimitation des circonscriptions électorales est la création de la base de données. Dans cette base de données, chaque élément se rapporte à une seule unité géographique. Les unités géographiques qui serviront de composantes de base à la création des circonscriptions peuvent être des unités administratives comme des comtés ou des villes, des unités de recensement comme des îlots de recensement ou des unités électorales comme des

sections de vote. La base de données devrait comprendre les renseignements suivants pour chacune des unités géographiques :

- un nom ou un numéro d'identification unique;
- la nomenclature d'identification, par exemple « ville », « comté », « État » ou « province »;
- la population totale ou le nombre d'électeurs inscrits.

On peut ajouter d'autres données démographiques comme la population totale et la population en âge de voter par race ou origine ethnique si on les juge utiles au découpage.

L'utilisation de données géographiques numériques

Si l'on compte utiliser un logiciel de système d'information géographique (SIG) pour établir le plan des circonscriptions électorales, la base de données devra alors comprendre des informations sur l'emplacement des unités géographiques (leurs coordonnées spatiales). Ces informations permettent à l'ordinateur d'afficher à l'écran une carte d'une circonscription au fur et à mesure qu'on y ajoute des unités géographiques.

Le recours aux données politiques

Si l'on veut utiliser des données politiques aux fins du découpage, il faut alors que la base de données comporte, pour chaque unité géographique, le nombre d'électeurs inscrits par parti politique (si ce chiffre est disponible) et le nombre de votes recueillis par les candidats aux élections précédentes. Le nombre d'élections antérieures que l'on inclura dans la base de données dépend de la disponibilité des chiffres s'y rapportant, du temps qu'il faudrait pour les saisir et des moyens financiers dont on dispose.

Si la base de données de découpage doit comprendre des données politiques et des données démographiques tirées du recensement, il doit y avoir équivalence entre la géographie électorale et la géographie du recensement. Si ce n'est pas le cas, cette adéquation devra être réalisée.

Équivalence entre géographie démographique et géographie électorale

Créer l'équivalence entre la géographie du recensement et la géographie électorale peut être très difficile. La méthode la plus simple consiste à fusionner les plus petites unités géographiques jusqu'à ce qu'elles correspondent à peu près à une unité plus grande. Si, par exemple, les données du recensement sont disponibles pour des unités aussi petites que des pâtés de maisons, il suffit alors de regrouper ces pâtés jusqu'à ce qu'ils correspondent à une section de vote. En revanche, si ce sont les unités de la géographie électorale qui sont les plus petites, ce sont elles que l'on regroupera pour obtenir les données politiques correspondant à des éléments plus grands de la géographie du recensement, par exemple, village et ville. Il est toujours plus facile de regrouper les données en unités plus grandes que de les décomposer en unités plus petites.

Cependant, aux États-Unis, les tribunaux exigent souvent que les États établissent les circonscriptions électorales en se servant de la géographie du recensement au lieu de géographie électorale (sections de vote). Il existe deux façons de satisfaire à cette exigence:

- les sections de vote et les données politiques correspondantes peuvent être regroupées jusqu'à ce qu'elles soient à peu près les mêmes que les secteurs de recensement; ou
- les résultats des élections disponibles par sections de vote peuvent être décomposés pour correspondre aux secteurs de recensement.

Si les personnes procédant au découpage souhaitent pouvoir travailler au niveau des secteurs de recensement (et c'est en fait la préférence de beaucoup d'États), alors les données politiques établies par sections de vote doivent être décomposées et réparties entre les secteurs de recensement faisant partie de chacune des sections de vote. Cette manière de procéder est difficile, comporte une bonne part d'estimation et est sujette à beaucoup d'erreurs. Étant en plus très longue et laborieuse, elle absorbera une grande part du temps consacré à la création de la base de données.

7.2.2 Élaboration des limites des circonscriptions électorales

L'étape qui suit la création d'une base de données est celle de l'établissement des circonscriptions électorales. C'est l'étape au cours de laquelle est tracé le plan de découpage des circonscriptions en attribuant chacune des unités géographiques à une circonscription pour la première fois ou en les déplaçant d'une circonscription à une autre quand une carte électorale existe déjà. Le plan de découpage est complet lorsque toutes les unités géographiques d'un territoire donné ont été attribuées à une circonscription électorale et que toutes les circonscriptions respectent les critères de découpage prédéterminés. Les unités géographiques peuvent être aussi grandes que des comtés ou des villes ou aussi petites que des secteurs de recensement ou des sections de vote.

S'il ne s'agit que de modifier les circonscriptions déjà existantes, la tâche peut être relativement facile. Ce sera d'autant plus vrai si la décision a été prise de ne modifier les circonscriptions que dans la mesure nécessaire pour respecter les normes d'égalité de poids démographique. Dans nombre de pays, la considération des limites actuelles des circonscriptions est un critère à respecter lors de la révision de la carte électorale. La tâche devient plus complexe lorsqu'il n'existe pas de carte électorale à modifier ou quand le nombre de circonscriptions doit changer de manière substantielle.

La modification des circonscriptions d'une carte existante

Si des circonscriptions existent déjà et qu'il s'agit simplement de les modifier, on peut procéder comme suit : 1) déterminer la population actuelle de chacune des circonscriptions; 2) calculer le plus petit changement à leur apporter pour respecter les normes d'égalité de poids démographique; et 3) cibler les seules circonscriptions dont il faut augmenter ou réduire la population. Bien sûr, les choses ne se limitent jamais au simple rééquilibrage des circonscriptions mal équilibrées démographiquement. Le remaniement aura des répercussions

en cascade sur les circonscriptions adjacentes et il faudra aussi les modifier. Il sera toutefois possible de réduire ces modifications au minimum.

Cette approche progressive est souvent celle adoptée lorsqu'il faut prendre en compte les limites des circonscriptions existantes au moment du remaniement de la carte électorale. Elle pourra également être l'approche indiquée si le corps législatif pour lequel les circonscriptions sont découpées doit approuver la proposition de découpage avant qu'elle ne puisse être appliquée. L'obtention de cette approbation sera bien sûr fonction de la mesure dans laquelle les circonscriptions existantes seront bouleversées. Aux États-Unis, par exemple, la stratégie la plus sage est souvent de ne déplacer que les unités géographiques nécessaires à l'atteinte de l'égalité du poids démographique; c'est celle qui garantit l'appui de la proposition de découpage par les deux partis de la législature.

Création d'une nouvelle proposition ou modification majeure d'une carte existante

La création de circonscriptions là où il n'y en a jamais eu, ou encore la modification substantielle des limites de circonscriptions existantes, est une tâche particulièrement complexe. Dans le cas d'un premier découpage de circonscriptions, le travail peut être simplifié en divisant tout le territoire en question en sous-régions manipulables et en traçant les circonscriptions en deux ou trois étapes. Si le pays est divisé en États ou provinces par exemple, la tâche sera plus facilement réalisable si l'on commence par leur attribuer un nombre de circonscriptions que l'on délimitera ensuite. Une seconde attribution de circonscriptions sera peut-être souhaitable si les États ou les provinces sont vastes. Dans toute attribution subséquente, on veillera toutefois à donner aux subdivisions une certaine unité géographique.

Le choix des composantes de base

L'une des premières décisions à prendre lorsque l'on crée des circonscriptions concerne la nature et, éventuellement, le niveau de l'unité géographique qui constituera la composante de base. C'est là une décision à prendre aussi bien lorsqu'on modifie une carte électorale que lorsqu'on en crée une. Que l'on ait utilisé les unités géographiques du recensement ou celles des élections pour bâtir la banque de données de découpage, on aura probablement choisi des unités géographiques assez petites pour disposer d'une certaine marge de manoeuvre dans la délimitation des circonscriptions.

Il n'est pas nécessaire que la plus petite unité géographique contenue dans la banque de données soit la seule composante de base employée pour créer ou modifier une carte électorale. Par exemple, l'attribution aux circonscriptions pourra se faire par comtés entiers ou villes entières dans certaines régions et le recours aux secteurs de recensement ou aux sections de vote peut n'être nécessaire qu'à certains endroits, en général dans les grandes villes. En fait, il est plus facile de tracer grossièrement les limites des circonscriptions en se servant d'unités géographiques plus grandes et d'en utiliser ensuite de plus petites pour les affiner de telle sorte que les normes d'égalité de poids démographique ou les autres critères de découpage seront respectés.

Point de départ de la délimitation

Une autre décision à prendre sera celle d'où commencer le tracé des circonscriptions. Les personnes chargées de ce travail commencent souvent par les coins du territoire en question et progressent vers le centre. On veut ainsi éviter toute distorsion susceptible de survenir dans le dernier coin ou sur le dernier côté si l'on balaie le territoire latéralement.

Il pourra y avoir des raisons de procéder selon un ordre différent. Si, par exemple, l'on veut créer une circonscription pour une collectivité formée d'une minorité concentrée géographiquement ou d'un autre groupe d'intérêts, on commencera par tracer les limites de cette circonscription et on tracera celles des autres par rapport à elle.

Traçage interactif des limites des circonscriptions

Une fois que le choix est arrêté quant aux unités géographiques qui formeront les composantes de base des circonscriptions et quant à l'ordre dans lequel les circonscriptions seront établies, le travail de découpage peut commencer. Ce travail est interactif en ce sens que l'on attribue une unité géographique à une circonscription et que l'on détermine ensuite comment elle en modifiera la taille et la composition.

Bien que simple, le calcul de la population totale des circonscriptions après chaque attribution d'une unité géographique risque d'être fastidieux. De plus, il faut le refaire un grand nombre de fois puisque les unités géographiques sont constamment déplacées d'un endroit à l'autre. Un ordinateur permettra d'automatiser le calcul que l'on pourrait aussi faire manuellement avec une calculatrice de poche au besoin.

7.2.3 Synthèse de la proposition de délimitation

Une fois que l'autorité responsable du découpage a mené à bien le travail de délimitation des circonscriptions électorales en leur attribuant toutes les unités géographiques du territoire, elle doit produire une synthèse de la proposition de délimitation qui pourra servir à son évaluation. De plus, cette synthèse est souvent nécessaire pour rédiger la loi par laquelle la nouvelle carte électorale sera adoptée. Elle doit inclure :

- une description de la proposition de délimitation énumérant les composantes géographiques de chaque circonscription;
- les cartes montrant les limites des circonscriptions telles que définies dans la proposition de délimitation;
- un rapport résumant les chiffres les plus pertinents pour chaque circonscription de la proposition.

Description de la proposition de délimitation

La description de la proposition de délimitation doit comprendre la liste détaillée de toutes les unités géographiques de chaque circonscription. Elle peut aussi inclure une description détaillée

de la proposition. Aux États-Unis, par exemple, on exige souvent une description détaillée rue par rue des limites des circonscriptions, dite « description technique », plus particulièrement pour les régions urbaines.

Les avancées réalisées dans le domaine des systèmes d'information géographique (SIG) permettent aujourd'hui la production de cartes hautement détaillées. Au Canada, la commission de délimitation de la Colombie-Britannique, lors de son processus de redécoupage des limites électorales provinciales « a choisi d'abandonner la “description technique” et a plutôt publié ses propositions de délimitation au format numérique ». Un DVD fourni avec le rapport final de la Commission contenait les propositions de circonscriptions électorales sous forme de « fichiers des limites électorales » (ou « shapefiles »), un format standard des logiciels SIG. Le DVD contenait des logiciels permettant aux utilisateurs de voir les limites des circonscriptions électorales dans le contexte des caractéristiques physiques et des limites administratives locales. En conjonction avec les cartes papier incluses dans ses rapports, la commission s'est dite confiante que « les “descriptions techniques” traditionnelles des limites électorales proposées [étaient devenues] inutiles ». Lors de la création de nouvelles circonscriptions électorales en vertu de la Loi sur les circonscriptions électorales, l'Assemblée législative a choisi de mettre les fichiers numériques en référence plutôt que d'inclure les « descriptions techniques » dans l'annexe de la loi. En procédant ainsi, l'Assemblée législative a fait des fichiers numériques la référence légale des nouvelles limites. Rapport du Directeur général des élections de la Colombie-Britannique au sujet du redécoupage des limites électorales de 2008

Cartes de la proposition de redécoupage

Il faudra peut-être établir des cartes de la proposition de délimitation à différentes échelles. On aura besoin d'une carte à petite échelle qui montrera l'ensemble de la proposition de délimitation, et peut-être aussi d'une série de cartes à plus grande échelle qui montreront les limites des circonscriptions de manière plus détaillée dans les régions où la densité de population est plus élevée. Ces cartes pourront servir à informer les députés et les électeurs des nouvelles limites des circonscriptions. En outre, les gestionnaires électoraux en auront besoin pour appliquer la nouvelle carte électorale.

Synthèse de la proposition de redécoupage

La synthèse de la proposition de redécoupage comprendra le total de la population de chaque circonscription et des statistiques pour toute autre donnée incluse dans la base de données de découpage. On y incorporera, si on le souhaite, des données démographiques et politiques détaillées. La synthèse sera conçue en fonction de l'usage qu'on entend en faire. Il est entendu que l'on pourra faire plus d'une synthèse pour chaque proposition de délimitation. La seule contrainte est que les données de la synthèse doivent faire partie de la banque de données, d'où l'importance de construire une base de données qui comportera autant de données utiles que possible.

La synthèse permet aux personnes responsables de la proposition de redécoupage de l'évaluer en fonction des critères de découpage établis. Par exemple, ces critères expliqueront peut-être

que les circonscriptions doivent idéalement avoir le même poids démographique et que, dans certaines d'entre elles, les électeurs appartenant à une minorité doivent avoir la possibilité d'élire des candidats de leur choix. Dans ce cas particulier, la synthèse de la proposition devra préciser la population totale, l'écart démographique par rapport au quotient électoral et la composition raciale et ethnique de chaque circonscription.

D'autres groupes d'intérêts pourront demander des synthèses portant sur des ensembles de données différents. Par exemple, les partis politiques et les députés s'intéresseront au profil politique détaillé des circonscriptions proposées. Une synthèse politique inclura des renseignements comme les antécédents électoraux des circonscriptions. Ces chiffres sont obtenus en additionnant tous les résultats des élections précédentes pour chacune des unités géographiques d'une nouvelle circonscription.

Il est assez simple de produire des synthèses qui résument les chiffres, par exemple, ceux de la population totale, de la population par groupes ethniques et des votes exprimés pour les candidats aux élections précédentes à condition que tous ces renseignements aient été incorporés à la base de données. Mais peut-être n'existera-t-il pas de norme définie par la Constitution, par un texte de loi ou par un tribunal quant à l'écart démographique acceptable. Dans un tel cas, les conclusions à tirer des synthèses statistiques seront affaire d'interprétation.

8. Technologie utile à la délimitation des circonscriptions

La délimitation des circonscriptions électorales peut se faire à l'aide de techniques manuelles simples n'exigeant que des feutres de couleur, des cartes routières et des calculatrices, ou encore au moyen de techniques avancées faisant appel à des ordinateurs et des logiciels de système d'information géographique (SIG). Les techniques employées influent sur la manière dont le découpage est mené, mais ne changent pas la tâche en elle-même. Il est cependant clair que l'informatique accélère grandement le découpage, et en accroît énormément la précision et l'efficacité.

Les ordinateurs peuvent réduire le temps nécessaire à l'élaboration d'une carte électorale, fournir des rapports statistiques précis qui aident à évaluer les cartes, et produire des cartes détaillées et en couleur des nouvelles circonscriptions. En recourant à des ordinateurs, il est possible de produire des cartes ou des rapports en n'effectuant qu'une seule commande informatique. Le gain de rapidité, d'efficacité et de précision réalisé grâce à l'informatique a révolutionné le processus de découpage à un point tel que l'on est en mesure d'étudier une grande gamme de propositions d'aménagement de la carte électorale avant d'arrêter son choix sur l'une d'entre elles. En outre, les parties intéressées, qu'elles soient au cœur même du processus ou non, ont la possibilité d'évaluer les propositions de redécoupage plus facilement et de manière plus fouillée.

Les ordinateurs et les logiciels sont parfois très coûteux. Il y a donc lieu de se demander si la dépense en vaut la peine, particulièrement dans le cas de pays n'ayant qu'une petite population

ou n'ayant que peu de circonscriptions à délimiter. Les pays qui n'ont pas de cartes numériques ou qui ne peuvent numériser leurs cartes devraient se poser la même question.

Dans la majorité des cas, il suffit d'avoir recours à des ordinateurs personnels peu coûteux et à des logiciels simples, ou même à de simples machines à additionner ou à des calculatrices de poche. Ces moyens sont employés en conjonction avec des cartes de papier pour assigner des unités géographiques à des circonscriptions et pour connaître le profil démographique et politique de nouvelles circonscriptions. Jusqu'à très récemment, c'était ainsi que procédaient tous les responsables de la délimitation et c'est encore ainsi que la vaste majorité d'entre eux travaillent à l'extérieur de l'Europe, de l'Amérique du Nord et de l'Australie.

8.1 Utilisation d'ordinateur et de logiciels

Les ordinateurs peuvent se révéler extrêmement utiles dans le processus de délimitation des circonscriptions électorales. Ils accélèrent l'établissement des propositions de découpage et facilitent aussi leur évaluation. Ils permettent de produire des cartes et des statistiques détaillées à partir des données démographiques et politiques contenues dans la base de données de découpage. Les personnes procédant au découpage sont donc en mesure de générer plusieurs propositions de délimitation aux fins de comparaison et d'évaluation.

Aux États-Unis, environ la moitié des États se sont servis d'ordinateurs pour le découpage des circonscriptions électorales après le recensement de 1980. La majorité d'entre eux les ont utilisés comme de « super calculatrices » pour synthétiser les données démographiques et politiques des circonscriptions proposées et pour en faire des copies papier. De nos jours, tous les États utilisent des SIG.

Deux importants progrès survenus à la fin des années 80 ont contribué à accroître l'utilisation des ordinateurs dans le redécoupage de cartes électorales. Le premier a été l'avènement d'ordinateurs de bureau puissants à prix modique et leur démocratisation, et le second, l'avènement de logiciels de systèmes d'information géographique (SIG).

En 1990, tous les États américains avaient recours aux ordinateurs pour réviser leur carte électorale et presque tous se sont servis de logiciels SIG. La possibilité d'obtenir du Bureau du recensement des États-Unis des données démographiques et géographiques détaillées en format numérique a également favorisé le découpage assisté par ordinateur.

Logiciels

Il existe un bon éventail de logiciels susceptibles de servir au découpage des circonscriptions. Un simple logiciel tableur ou logiciel de création de base de données peut calculer les statistiques habituellement employées pour découper une carte électorale, comme la population totale, la composition raciale ou l'écart démographique total du quotient électoral.

Le matériel nécessaire à l'application de l'informatique au découpage des cartes électorales est le suivant :

- un ordinateur (de bureau, préférablement);
- un logiciel tableur ou de base de données, ou un logiciel SIG;
- des données démographiques et politiques (si on le souhaite) sur support électronique (si elles n'existent que sur papier, il faudra les saisir dans le logiciel);
- des cartes (cartes papier, ou encore cartes numériques si on prévoit utiliser un logiciel SIG).

Parmi tous ces logiciels, les plus perfectionnés et les plus chers sont les logiciels SIG.

8.2 Effecteur la délimitation au moyen de technologies élémentaires

Pour de grands pays, l'établissement ou le remaniement de la carte électorale peut se révéler un véritable défi technique. La manipulation d'énormes quantités de données géographiques et démographiques nécessaire à la création de nouvelles circonscriptions électorales est un travail très complexe. Mais il n'en est pas de même pour les pays qui n'ont qu'une petite population ou que peu de circonscriptions : les défis technologiques y sont moins importants.

En fait, l'achat d'ordinateurs et de logiciels ne sera probablement pas avantageux pour ces pays.

Si les ordinateurs et les systèmes d'information géographique (SIG) peuvent accélérer le découpage et le rendre plus précis et plus efficace, ils peuvent aussi le rendre très coûteux. Ce sera le cas si les cartes à employer n'ont pas été numérisées.

Peu importe la technologie employée, il faudra obtenir des synthèses exactes des données démographiques pour les circonscriptions existantes et recalculer les données au fur et à mesure que l'on réattribue des unités géographiques aux circonscriptions remaniées. Des logiciels peu complexes, ou même des machines à additionner ou des calculatrices de poche, suffiront pour calculer les données géographiques de chaque circonscription après chaque redistribution des unités géographiques.

Il faut utiliser des cartes pendant le travail de découpage pour s'assurer que les unités géographiques assignées à un district sont contiguës. Si ce travail se fait sans logiciel SIG, il faut tracer à la main les limites des circonscriptions sur des cartes de papier. Délimiter les circonscriptions proposées sur des acétates permet de garder intacte la carte originale et facilite sans doute la répartition manuelle des unités géographiques parmi les circonscriptions. Une fois que le plan de découpage a été définitivement arrêté, il faut produire des cartes des nouvelles circonscriptions.

Les ressources recommandées pour procéder à la délimitation au moyen de technologies élémentaires comprennent notamment :

- des ordinateurs, des machines à additionner ou des calculatrices de poche;

- les chiffres du recensement et les données politiques sur papier;
- des cartes géographiques sur papier.

8.3 Système d'information géographique (SIG)

Les systèmes d'information géographique emmagasinent des données spatiales et descriptives. Dans le cadre de l'exercice de redécoupage, les données spatiales indiquent l'emplacement d'un objet dans son contexte géographique alors que les données descriptives contiennent les attributs de cet objet. Un exemple de données spatiales pourrait être l'emplacement géographique d'une maison (spatialement, la maison est un point) ou d'habitations occupées alors que des exemples de données descriptives pourraient être l'adresse de la maison, le nom de la rue où elle se trouve, la circonscription électorale à laquelle elle appartient et le nombre de personnes qui l'habitent pour ne mentionner que quelques exemples. La capacité d'arrimer des données descriptives aux données spatiales est ce qui fait des SIG des outils puissants dans le cadre du processus de redécoupage.

Bien qu'il existe de nombreuses suites logicielles spécifiquement vendues comme étant des logiciels de redécoupage, une bonne suite logicielle devrait offrir les fonctions suivantes :

- créer/modifier/supprimer des limites;
- assigner des polygones de recensement (territoires de recensement) aux nouvelles limites, et ce, de plusieurs manières différentes;
- afficher des données sur la population et la démographie mises à jour au fur et à mesure que des territoires de recensement (la plus petite unité géographique de population) sont assignés à de nouvelles limites;
- afficher et imprimer des cartes et des rapports;
- rechercher et extraire des données;
- valider de nouvelles limites;
- superposer des images obtenues par imagerie satellitaire;
- permettre la division de blocs (territoires de recensement);
- permettre le travail multilingue (les outils ainsi que les rapports et les cartes dans le cas des pays qui possèdent plus d'une langue « officielle » ou « nationale »);
- permettre l'accès à d'autres données géographiques par l'intermédiaire d'Internet.

Les personnes qui utilisent ces logiciels ont à leur disposition toute une gamme d'outils très perfectionnés pour créer des propositions de découpage de circonscriptions. Elles peuvent délimiter de nouvelles circonscriptions en leur attribuant des unités géographiques ou en déplaçant certaines unités géographiques d'une circonscription à une autre. Les répercussions de telles manipulations sur la population ou sur toute autre caractéristique démographique ou politique se voient immédiatement à l'écran :

Ci-dessus, chaque ligne de limite peut être déplacée à un endroit différent. Chaque polygone (zone fermée) peut être fusionné à un autre qui lui est juxtaposé. Les variables démographiques correspondantes, illustrées dans le tableau sous la carte, se mettent à jour automatiquement. Une fois la nouvelle proposition de délimitation créée, le logiciel SIG peut produire une carte et

un rapport de cette proposition dans son entièreté ou seulement pour certaines circonscriptions. En somme, un logiciel SIG permet de réaliser efficacement toutes les étapes du processus de redécoupage d'une carte électorale.

Limitations des SIG

Bien qu'il soit vrai que les SIG représentent une avancée considérable par rapport au redécoupage manuel, les logiciels SIG ne possèdent pas de fonction qui fait tout le travail de délimitation automatiquement. L'opération de base du processus de redécoupage, soit la fusion des blocs de recensement avec une nouvelle circonscription ou une circonscription existante afin d'approcher une proposition de redécoupage de l'égalité de population (et de cartographier le résultat), n'est que l'une des nombreuses tâches associées au redécoupage, quoique certainement la plus importante. Il faut aussi souvent considérer d'autres facteurs, notamment la législation, par exemple la Loi sur le droit de vote aux États-Unis et la Loi sur les langues officielles au Canada, la représentation des minorités, la représentation linguistique ou raciale, la taille géographique (circonscriptions de grande superficie ou de forme régulière), le réseau routier, les limites administratives, les communautés d'intérêts (ou les identités), et l'histoire et la contiguïté des circonscriptions. Il serait très difficile de pondérer ces facteurs de manière à pouvoir les utiliser mécaniquement dans un logiciel SIG tout en obtenant de bons résultats. Par conséquent, un apport humain considérable est nécessaire lors du processus de redécoupage.

La préparation des données est aussi une étape importante. Les différences entre la géographie des recensements et celle des élections doivent être palliées. Dans la plupart des pays, les deux géographies sont différentes, c'est-à-dire que les secteurs de recensement ne s'harmonisent pas parfaitement avec les secteurs électoraux. Il faut donc trouver une manière de résoudre ce problème afin d'utiliser le logiciel efficacement. Le Canada a développé une expertise notoire sur le sujet. Dans le milieu des années 1990, Élections Canada (EC), l'agence électorale du pays et Statistiques Canada (STC), l'organisme responsable du recensement, ont nourri l'idée de construire une base de données commune, la Base nationale de données géographiques (BNDG), qui permettrait aux deux organisations de mener leur travail à bien. Une représentation schématisée de ce partenariat en matière de géographie est présentée ci-dessous.

En s'appuyant sur une base de données commune de routes, d'adresses et d'autres caractéristiques topographiques telles que les éléments hydrologiques, les réseaux ferroviaires, les réseaux électriques (ces éléments sont tous utilisés dans les descriptions des circonscriptions électorales), chaque organisme superpose les informations propres à sa tâche sur la carte de base (circonscriptions électorales et sections de vote pour Élections Canada et autres unités de collecte pour Statistiques Canada). Puisque la géographie élémentaire est la même, chacun des organismes peut utiliser les informations géographiques de l'autre. Par exemple, Élections Canada recourt aux données de recensement pour le redécoupage et Statistiques Canada emploie les circonscriptions électorales pour faire état des résultats du recensement.

La complexité du logiciel est également un élément à prendre en considération. Les suites de logiciels les plus optimales requièrent aussi les utilisateurs qui s'y connaissent le mieux. Pour qu'un organisme de délimitation soit en mesure de s'acquitter de sa tâche le plus rapidement

possible, il pourrait s'avérer nécessaire de faire appel à des consultants ou à des techniciens en SIG. En outre, l'organisme électoral peut mettre du personnel spécialisé en SIG à la disposition de l'organisme chargé de la délimitation.

Conclusion

Les SIG réduisent le temps nécessaire à la délimitation en plus de permettre de rassembler et d'afficher les données démographiques liées à la carte. Bien qu'ils puissent être coûteux, leur acquisition pourrait valoir la peine, selon la fréquence des redécoupages et la taille de la zone géographique à redécouper. Les rétroactions instantanées et la facilité avec laquelle on peut créer de multiples propositions afin de toutes les étudier améliorent le processus de redécoupage.

L'utilisation des SIG pour le redécoupage présente un nouvel avantage, à savoir la capacité de faire participer le grand public au processus. Les données de redécoupage numériques sont maintenant disponibles par l'intermédiaire des principaux fournisseurs; aucun logiciel spécial n'est requis. Le public est en mesure de voir la nouvelle proposition de délimitation et les circonscriptions actuelles, de superposer les nouvelles circonscriptions sur les circonscriptions actuelles, de constater où se trouvent les différences et de donner son avis aux responsables de la délimitation. Les SIG permettent au public de modifier ou d'annoter une carte disponible en ligne et d'envoyer cette carte, de même que des commentaires, aux responsables de la délimitation.

Élections Canada a affirmé dans une analyse du contexte au sujet des logiciels de redécoupage (2009) qu'« [i]l y a néanmoins un sentiment généralisé selon lequel la participation du public dans le processus de redécoupage pourrait être élargie et améliorée. Toutes les parties intéressées au processus, des commissaires aux députés, en passant par le public, ont exprimé le souhait de voir le processus de consultation populaire être élargi et mis à jour afin de mettre à profit les technologies de communication modernes ».

De plus en plus de gens sont conscients des réalités géographiques dans lesquelles ils évoluent; la popularité de Google Maps en est l'exemple parfait. Autrefois une pratique innovatrice, les internautes incluent aujourd'hui des éléments de géolocalisation et des annotations à des cartes pour agrémenter leur présence sur le Web. On crée donc naturellement des ponts à double sens entre le public et les responsables de la délimitation, tout cela grâce aux SIG.

9. Considérations spéciales concernant la délimitation des sections de vote

Les sections de vote sont des unités administratives qui servent uniquement aux fins du vote lui-même. Ce sont de petites zones géographiques au sein desquelles tous les électeurs vont voter au même bureau de vote. Les sections de vote sont désignées de différentes façons. On parle notamment d'arrondissements de votation, de secteurs de vote ou de bureaux de scrutin.

Les sections de vote sont nécessaires à la réalisation technique d'une élection. Un territoire donné doit être subdivisé de telle sorte que les électeurs puissent accéder le plus facilement possible à un lieu de vote. De plus, le fait d'assigner une section de vote à un électeur permet aux administrateurs d'élection de conserver un registre des électeurs et d'éviter ainsi qu'un électeur ne vote plus d'une fois.

La plupart des pays, quel que soit le système électoral en vigueur, délimitent des sections de vote. Contrairement aux circonscriptions électorales où le mode de scrutin joue un rôle déterminant sur l'issue des élections, la délimitation des sections de vote n'a à peu près pas d'impact sur le résultat des élections. Les sections de vote ne servent pratiquement qu'à recevoir les votes; elles ne servent pas non plus à traduire les votes en sièges au sein du corps législatif.

Comme les sections de vote ne servent qu'à des fins d'administration des élections, leur délimitation — qui est laissée à la discrétion de l'organisme électoral — n'est pas exposée à la controverse. Les lois ou les directives électorales peuvent toutefois spécifier certains critères de délimitation à leur endroit.

Autorité en matière de délimitation des sections de vote

La délimitation des sections de vote relève souvent des gestionnaires électoraux locaux, mais elle peut aussi être réalisée par l'organisme électoral national. Par exemple, la commission électorale du Ghana a la responsabilité du découpage de toutes les limites, de la circonscription jusqu'à la section de vote.

Dans certains pays, les sections de vote demeurent les mêmes pour toutes les élections. Dans d'autres, on crée différentes sections. Par exemple, aux États-Unis, le personnel électoral du comté délimite des sections de vote pour toutes les élections du niveau fédéral au niveau local. Au Canada, la délimitation des sections de vote au niveau fédéral relève d'une agence fédérale, Élections Canada, tandis qu'au niveau provincial et local, elle relève des autorités provinciales en matière d'élections.

Critères pour délimiter des sections de vote

Les gestionnaires électoraux tiennent compte des critères suivants lorsqu'ils délimitent des sections de vote, même s'ils ne sont spécifiés dans aucune loi :

- le nombre d'électeurs;
- les limites administratives et électorales déjà en place;
- la facilité d'accès pour les électeurs.

Les sections de vote peuvent varier de façon importante en ce qui concerne le nombre d'électeurs d'une circonscription à l'autre et aussi d'un pays à l'autre. Il y a néanmoins un nombre minimal et un nombre maximal d'électeurs que les sections de vote peuvent desservir. Il ne sera peut-être pas possible d'établir une section de vote pour une simple poignée d'électeurs. Par ailleurs, si trop d'électeurs sont assignés à une section de vote, cela pourra se

traduire par de longues attentes en file pour les électeurs. Le nombre optimal d'électeurs assigné à une section de vote varie en fonction des conditions locales, des ressources et des technologies disponibles.

Les limites administratives et celles des circonscriptions électorales doivent être étudiées lorsque des sections de vote sont créées, car ces limites déterminent les candidats ou les partis pour lesquels les électeurs pourront voter. Si les limites d'une section de vote chevauchent celles d'une autre circonscription électorale ou administrative, l'administration électorale s'alourdira. On devra avoir recours à différents modèles de bulletin pour énumérer les différents partis et candidats dans une même section de vote. La production et la distribution de différents bulletins à l'intérieur d'une même section de vote deviennent compliquées et coûteuses.

La facilité d'accès est un facteur important que l'on doit considérer au moment de découper une section de vote. Les sections de vote doivent être délimitées de façon à placer en son centre un bureau de vote facile d'accès à l'ensemble des électeurs. Des facteurs comme le temps requis pour se rendre au bureau de vote et la proximité des transports en commun doivent aussi entrer en ligne de compte. Quelques pays énoncent par exemple dans leur loi électorale la distance maximale qu'un électeur doit parcourir pour aller voter.

Découpage périodique des sections de vote

Les sections de vote devront être retracées si la population connaît une fluctuation importante ou si des changements se répercutent sur les limites administratives ou les limites des circonscriptions électorales. Ainsi, il faudra retracer une section de vote si, à la suite d'une fluctuation démographique, les électeurs y sont en trop grand nombre ou, au contraire, en trop petit nombre. Dans ce dernier cas, le maintien de la section de vote deviendrait trop coûteux. Il sera sans doute nécessaire de retracer les sections de vote après une nouvelle délimitation des circonscriptions, afin de faire coïncider les nouvelles limites. Sinon, une section de vote risque d'être à cheval entre deux circonscriptions, compliquant d'autant l'administration électorale.

Plusieurs pays procèdent à un découpage périodique de leurs sections de vote, par exemple, après un nouveau découpage des circonscriptions électorales ou après une campagne d'inscription des électeurs. Certains pays ne procèdent à une délimitation des sections de vote qu'au besoin, par exemple si une section compte trop ou trop peu d'électeurs.

Tâches associées à la délimitation des sections de vote

Les deux informations essentielles à la délimitation d'une section de vote sont :

- les données démographiques;
- des cartes géographiques détaillées.

Les données démographiques dont on aura besoin pour la délimitation des sections de vote sont habituellement les données d'inscription des électeurs. Un compte fiable du nombre d'électeurs admissibles, de même que des renseignements concernant leur lieu de résidence, sont aussi des

renseignements utiles. Pour délimiter les sections, il faudra des cartes géographiques précises et récentes. Celles-ci doivent montrer clairement les caractéristiques locales et indiquer les limites des divisions administratives ou des circonscriptions électorales.

La première étape dans l'élaboration d'une délimitation de sections de vote consiste à obtenir des cartes et à y noter les limites administratives et électorales pertinentes. L'étape suivante comprendra la création d'une liste d'électeurs inscrits, si possible, par nom de rue, puis par adresse. Le nombre d'électeurs de chaque côté de la rue, ou à chaque adresse, est par la suite comptabilisé et enregistré sur la carte. Une fois le compte du nombre d'électeurs fait, les gestionnaires électoraux peuvent alors créer ou ajuster les limites des sections de vote, en marquant chaque nouvelle addition au territoire délimité. La délimitation de nouvelles sections de vote demande de la souplesse et doit pouvoir accommoder les critères se rapportant au nombre d'électeurs et à la proximité du bureau de vote. Ce processus ressemble à celui de la délimitation des circonscriptions électorales; toutefois, le territoire des sections de vote est beaucoup plus restreint.

Conclusion

Les sections de vote sont nécessaires à la bonne marche des élections. Bien que leur délimitation ne pose habituellement pas problème, elles sont un élément important du processus électoral.

10. Contributeurs à la section Délimitation des circonscriptions

La section *Délimitation des circonscriptions* a été rédigée par Lisa Handley, docteure, qui l'a ultérieurement mise à jour sous la supervision de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) entre 2005 et 2006 grâce au généreux soutien financier de l'Agence américaine pour le développement international (USAID).

Lisa possède plus de quinze ans d'expérience dans le domaine de la délimitation des circonscriptions électorales (redécoupage), aussi bien en pratique, sur le terrain, qu'en théorie, comme chercheuse. Elle est associée à Frontière International Electoral Consulting, LLC, une société détenant une expertise en matière de délimitation électorale, d'analyse du vote et de technologies employées en politique. Elle a conseillé de nombreux gouvernements et autres clients sur les questions de redécoupage et de droit de vote et a œuvré comme experte dans des dizaines d'affaires judiciaires relatives au redécoupage et au droit de vote.

Des mises à jour additionnelles ont été effectuées par Herschell Sax qui a été l'expert d'Élections Canada en matière de délimitation des circonscriptions entre 1993 et 2011, année où il a pris sa retraite. Durant cette période, il a rencontré toutes les délégations étrangères en visite à Élections Canada et a représenté le Canada à l'étranger pour les questions portant sur le redécoupage des circonscriptions électorales.

11. Étude de cas des pays

11.1 AFGHANISTAN

L'organisation d'élections en Afghanistan que tous les acteurs considéreront comme libres et justes représente un défi technique et logistique de taille pour les Nations Unies (ONU), défi qui sera d'autant plus difficile à relever étant donné les délais serrés et les problèmes de sécurité qui persistent. Parmi les nombreux problèmes auxquels l'ONU fait face dans l'organisation des élections parlementaires et locales en Afghanistan, on note la délimitation des provinces et des districts et l'allocation des sièges parlementaires aux provinces selon la population.

Contexte

L'Afghanistan a été en guerre pendant l'essentiel des 25 dernières années. L'Union soviétique a envahi le pays en 1979 à la suite d'un coup d'État communiste provenant de l'intérieur, mais a été expulsé dix ans plus tard par les forces anticommunistes moudjahidines entraînées et approvisionnées notamment par les États-Unis et le Pakistan. Les combats au sein des diverses factions moudjahidines se sont poursuivis, plongeant le pays sous le joug des seigneurs de guerre, ce qui a constitué un terreau fertile à l'émergence des talibans.

Soutenus par leurs commanditaires étrangers, les talibans se sont établis en tant que force politique et se sont finalement emparés du pouvoir sur la majorité du territoire national, à l'exception des forteresses de l'Alliance du Nord, principalement situées dans le nord-est du pays. À la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, l'invasion commandée par les États-Unis a chassé les talibans du pouvoir.

Peu après la chute des talibans, les représentants de divers groupes s'opposant à leur présence se sont réunis sous l'égide des Nations Unies à Bonn, en Allemagne, et se sont entendus sur un plan visant la formation d'un nouveau gouvernement. Hamid Karzaï a été investi dans ses fonctions de président de l'Autorité intérimaire afghane (AIA) le 22 décembre 2001 et a été élu président en juin 2002 par la Loya Jirga nationale (assemblée générale).

L'autorité provisoire a reçu un mandat de 18 mois pendant lequel elle devait organiser une Loya Jirga et adopter une constitution, et un mandat de 24 mois au cours duquel elle devait tenir des élections nationales. Une constitution a finalement été adoptée le 4 janvier 2004, soit plusieurs mois après la date butoir. Des élections avaient d'abord été prévues pour juin 2004, mais elles ont été remises à octobre 2004. Bien que l'Accord de Bonn et la Constitution prévoient que, dans la mesure du possible, les premières élections devaient inclure à la fois des élections présidentielles et des élections parlementaires, seules des élections présidentielles seront tenues en 2004. Les élections parlementaires sont actuellement prévues pour avril 2005.

La délimitation de circonscriptions pour les élections parlementaires

La Constitution prescrit que l'Assemblée nationale de l'Afghanistan est composée de deux chambres : la Wolesi Jirga (chambre basse) et la Meshrano Jirga (chambre haute). L'Assemblée nationale peut exercer ses fonctions législatives seulement lorsque siègent ces deux chambres (Chapitre 5, Articles 87 et 94).

Les élections parlementaires et locales doivent toutes deux être tenues afin de convoquer l'Assemblée nationale; les élections parlementaires sont nécessaires au choix des représentants de la Wolesi Jirga et les élections locales (provinces et districts) doivent être tenues afin d'élire indirectement les membres de la Meshrano Jirga.

Avant que toute élection ne puisse se tenir, un consensus doit être obtenu quant à la délimitation des provinces et des districts en Afghanistan étant donné qu'aussi bien les élections parlementaires que les élections locales dépendent de ces unités administratives qui doivent servir de circonscriptions électorales.

Les circonscriptions pour les élections parlementaires et locales

Les limites des circonscriptions électorales doivent être fixées avant que les élections parlementaires et locales ne puissent se tenir.

L'utilisation des provinces comme circonscriptions pour la Wolesi Jirga Puisqu'un système électoral de représentation proportionnelle à scrutin de liste de type régional, plutôt que de type uninominal, est en cours d'implantation, il faudra délimiter des circonscriptions plurinominales. Ce processus se limitera probablement à l'utilisation des provinces comme circonscriptions électorales et à la répartition des sièges parlementaires à ces circonscriptions provinciales, selon la population.

En Afghanistan, ce processus sera complexifié par plusieurs facteurs, notamment une possible modification du nombre de provinces, et donc, de leurs limites. Au début mars 2004, et depuis bien avant, on s'entendait généralement sur l'existence de 32 provinces, cependant il est proposé dans des projets à l'étude par le ministère de l'Intérieur l'ajout d'au moins trois provinces. À la fin mars, l'une de ces provinces à l'étude a été acceptée comme nouvelle province par le président Karzaï. De nouveaux décrets instaurant de nouvelles provinces pourraient être adoptés d'ici la tenue des élections.

L'élection de représentants à la Meshrano Jirga Selon la Constitution, les membres élus de la Meshrano Jirga proviennent de deux sources:

- Chaque conseil provincial élit un membre du conseil afin qu'il siège à la Meshrano Jirga.
- Chaque conseil de district de chaque province élit un membre du conseil afin qu'il siège à la Meshrano Jirga.

L'une des conséquences importantes de ces dispositions constitutionnelles est que les élections provinciales et locales (de district) doivent se tenir avant que la Meshrano Jirga ne puisse être convoquée. Les élections locales requièrent des provinces et des districts clairement délimités. Pourtant, comme mentionné précédemment, les limites provinciales sont sujettes à modifications. Les limites des districts sont encore plus problématiques.

La délimitation des districts

Il n'existe aucun consensus au sujet du nombre de districts ou de leurs limites en Afghanistan. Dans les Annexes, on propose une comparaison des listes de district les plus pertinentes en Afghanistan : la liste des districts par province utilisée par la Composante électorale de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (UNAMA) aux fins d'inscription électorale; une liste des provinces et des districts fournie par l'Afghan Central Statistics Office (CSO) et mise à jour en mars 2004; et la liste des districts utilisés pour les élections de la Loya Jirga d'urgence (ELJ) en 2002 et pour les élections de la Loya Jirga constitutionnelle (CLJ) en 2004.

La comparaison des listes de districts provenant des différentes sources ne révèle que partiellement l'ampleur du problème; d'une part, même si toutes les listes concordent en ce qui a trait au nombre de districts que l'on retrouve dans chaque province, ce qui n'est pas le cas, cela ne voudrait pas forcément dire qu'elles concordent au sujet des limites de ces districts, et donc sur quels villages font partie de quels districts. D'autre part, si le nombre total de districts par province diffère d'une liste à l'autre, il y a donc désaccord évident en ce qui concerne la chaîne d'affectation village-district-province.

Selon la liste d'affectations village-district-province fournie par le CSO à l'UNAMA en novembre 2003, il y a 32 provinces et 387 districts. Bien que l'UNAMA considère ces informations comme définitives, le CSO est à mettre à jour ces données alors que le processus de dénombrement précensement se poursuit et que des informations actualisées sont recueillies.

Le CSO a commencé le processus précensement en janvier 2003 à l'aide d'une liste des provinces, des districts et des villages que l'on savait obsolète; la liste a été compilée en 1979 lors de la seule tentative de recensement en Afghanistan, lequel recensement n'a jamais été terminé. L'équipe responsable du recensement au CSO met à jour cette liste sur une base régulière; en date de mars 2004, les listes des districts de 22 des 32 provinces actuelles ont été mises à jour.

L'UNAMA a conçu le processus d'inscription électorale selon la liste village-district-province fournie par le CSO en novembre 2003. La liste de l'UNAMA n'a pas été mise à jour depuis, malgré des mises à jour périodiques à la liste village-district-province émises par le CSO.

Le personnel de l'UNAMA a reconnu la nature problématique de leur liste d'affectation village-district. Des vérifications internes des données d'inscription électorale recueillies à ce jour, par exemple, révèlent que :

- 12 % des villages identifiés par les électeurs inscrits ne font pas partie de la liste de l'UNAMA
- 3 % des électeurs qui se sont inscrits jusqu'à présent l'ont fait en mentionnant un village qui ne fait pas partie de la liste, et ce pourcentage est appelé à augmenter alors que le processus d'inscription se déplacera des zones urbaines aux zones rurales.

Ce qui est toutefois plus problématique encore que les incohérences dans les listes des districts parmi les diverses agences est le fait que même la plus récente liste des districts, à savoir, la liste mise à jour par le CSO, pourrait bien ne pas refléter la réalité. Bien qu'il ait, en apparence du moins, des règlements encadrant la création de nouvelles provinces et districts, ces règlements ne sont pas appliqués fermement, particulièrement en ce qui concerne l'établissement de nouveaux districts. Comme il a été possible de le constater lors de la préparation des élections de la Loya Jirga d'urgence (ELJ) en 2002, le CSO semble ignorer un important nombre de districts qui ont « surgi » depuis 1979.

Dans de nombreux cas, les nouveaux districts doivent leur existence aux gouverneurs provinciaux qui récompensent leurs supporteurs en leur offrant des postes d'administration, ou aux commandants locaux qui inventent de nouveaux districts pour se récompenser eux-mêmes en s'offrant des postes d'administration. Ces districts, même s'ils ne sont pas nécessairement reconnus par le CSO ou par le ministère de l'Intérieur, sont habituellement admis par les aînés sur place et acceptés par les électeurs de la région. Afin de tenir des élections pour la ELJ et la CLJ, des « négociations » doivent souvent avoir lieu entre la commission responsable de la ELJ et de la CLJ et les collectivités locales, ce qui mène habituellement à une reconnaissance de facto de ces nouveaux districts utilisés dans le cadre des élections pour la ELJ et la CLJ. Finalement, 465 districts ont été reconnus aux élections pour la ELJ et la CLJ.

Les données utiles au processus de répartition des sièges de la Wolesi Jirga parmi les circonscriptions provinciales

Selon la Constitution, les sièges de la Wolesi Jirga sont répartis parmi les circonscriptions électorales selon la population. La Constitution ne précise pas le type de données démographiques qui doivent être utilisées, mais le processus de répartition est presque toujours guidé soit par les données de dénombrement obtenues par recensement, soit par les données d'inscription électorale.

Les données démographiques peuvent aussi s'avérer nécessaires afin de déterminer le nombre de membres qui siègeront aux conseils des provinces et des districts. Bien que cela ne soit pas absolument essentiel, on peut s'attendre à ce que les données utilisées pour guider le processus de répartition des sièges parlementaires soient également employées pour mesurer la taille que devraient avoir les conseils locaux.

À l'heure actuelle (mars 2004), il y a une absence totale de données démographiques auxquelles on peut se fier pour mener à bien le processus de répartition des sièges parlementaires. À l'exception du précensement avorté à la fin des années 1970, aucun recensement n'a été mené en Afghanistan. Pareillement, il n'existe ni registre de l'état civil ni

liste électorale. Toutefois, d'ici le jour de l'élection, on peut espérer posséder quelques sources d'informations démographiques afin d'effectuer la répartition. Voici quelques-unes de ces sources :

- Les données de dénombrement obtenues par précensement
- Les données d'inscription électorale
- Les données au sujet de la participation électorale

Données de recensement Un dénombrement précensement des ménages est actuellement mené par le Central Statistics Office (CSO), avec le soutien du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Cette étape du recensement, qu'on appelle « phase de listage des ménages », implique qu'il faut rendre visite à chaque foyer en Afghanistan afin de dénombrer les personnes qui y habitent. Cet exercice ne s'intéresse pas seulement au nombre total de personnes habitant chaque foyer, mais également au nombre d'hommes et de femmes et au nombre de personnes de moins 18 ans et de personnes de plus de 18 ans.

Le processus de dénombrement a débuté dans la province de Kunduz en janvier 2003 et l'on a aujourd'hui terminé le dénombrement dans 22 provinces. La date de fin prévue pour ce projet, en supposant qu'aucun obstacle majeur ne survienne (on pense ici aux problèmes de sécurité), est juin 2004. Selon que cet échéancier est maintenu ou non et selon la date des élections parlementaires, ces données de dénombrement pourraient être disponibles pour guider le processus de répartition des sièges parlementaires parmi les circonscriptions provinciales.

Données d'inscription électorale La Composante électorale de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (UNAMA) compile actuellement une liste électorale qui devra, bien entendu, être achevée d'ici le jour de l'élection. Aucune information claire n'est disponible quant au nombre de jours, de semaines ou de mois avant le jour de l'élection. Ces données d'inscription électorale pourraient se révéler utiles pour la répartition des sièges parmi les circonscriptions parlementaires.

L'avantage d'utiliser les données d'inscription électorale aux fins de répartition des sièges, en comparaison avec les données de recensement, renvoie au fait que ces données risquent moins d'être obsolètes que les données de recensement, du moins, à long terme. Pour cette première élection, on s'attend à ce que les données de recensement et les données d'inscription électorale soient aussi à jour les unes que les autres. L'inconvénient d'employer ces données est que la liste électorale pourrait ne pas représenter la population totale et pourrait comporter davantage de biais dans certaines régions que dans d'autres. Cela est particulièrement vrai dans les régions où les électeurs potentiels ont décidé de boycotter le processus d'inscription pour des raisons sociales ou politiques.

Les données de participation électorale Répartir les sièges selon les votes, a posteriori, constitue une autre possibilité, quoique beaucoup moins courante. Théoriquement, cette approche constitue une mesure incitative supplémentaire pour encourager les électeurs à aller voter. Cependant, cette supposition n'a jamais été testée ni prouvée. Toutefois, il est clair qu'il existe des inconvénients à l'utilisation des données de participation électorale, notamment :

- Le calendrier électoral ambitieux qui est actuellement en place en Afghanistan pourrait ne pas faire bon ménage avec la pression supplémentaire placée sur le programme d'éducation civique, dont le mandat est de s'assurer que les décideurs de la collectivité et les électeurs comprennent bien tout ce qu'implique le fait de ne pas voter, et sur le programme d'inscription des électeurs mis en place afin de s'assurer que tous les électeurs admissibles pourront voter.
- Toute propension à boycotter le processus d'inscription électorale ou le vote, ou encore, tout biais durant le processus d'inscription n'aura pas que des effets immédiats sur la représentation des partis (nombre de sièges remportés), mais également des conséquences sur la représentativité géographique, qui demeurera la même jusqu'aux prochaines élections.
- Étant donné la date actuellement prévue de diffusion des données de dénombrement précensement du CSO, les fonctionnaires électoraux, ainsi que toute autre partie intéressée à mener l'exercice, seront en mesure de calculer l'efficacité du processus d'inscription électorale et d'établir l'effet de tout biais causé par un processus d'inscription inefficace, et ce, avant même le jour de l'élection. Si un tel biais existe, on ne peut l'éliminer en répartissant les sièges selon la participation électorale. En fait, en agissant ainsi, on risquerait de l'aggraver.

Le caractère problématique du projet de loi électorale

Bien que le projet de loi électorale (en date du 29 février 2004) concernant la délimitation des circonscriptions offre un processus amélioré et des mécanismes de résolution de conflits, il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de problèmes perdurent avec la loi telle qu'elle est proposée. Le problème principal renvoie à l'adoption d'un échéancier vague ou trop serré pour l'identification des limites électorales et la résolution de conflits en ce qui a trait à la délimitation. Le manque de précision dans certains passages du projet de loi sur la délimitation des circonscriptions pose également problème. Voici quelques commentaires à propos de chacune des dispositions incluses dans le chapitre III.

Article 11. Recours aux limites administratives existantes Aux fins de l'élection des membres de la Wolesi Jirga, des conseils provinciaux et des conseils des districts, les provinces et les districts admissibles à l'élection de représentants seront ceux désignés par le président dans un décret, au plus tard 90 jours avant les élections.

L'article 11 ne précise pas si le décret du président ne fait que lister le nom des provinces et des districts admissibles à l'élection de représentants ou s'il spécifie les limites de ces provinces et de ces districts et mentionne les villages attribués à chaque district, et les districts attribués à chaque province. Si le processus de délimitation des circonscriptions doit respecter les délais, il est important que le décret inclue toutes les informations nécessaires à l'évaluation des circonscriptions électorales, à savoir, les limites des provinces et des districts, et à l'assignation des électeurs admissibles à la province et au district approprié.

Le délai prévu pour la diffusion du décret présidentiel, soit 90 jours avant les élections, ne permet pas de résoudre d'éventuels conflits au sujet des limites des circonscriptions et à

l'organisation subséquente d'élections de manière efficace. Si un conflit au sujet de la délimitation des circonscriptions éclate, il doit être résolu avant que les administrateurs des élections ne puissent attribuer des électeurs aux districts et aux provinces. En fait, tout ce processus, incluant la résolution de conflits au sujet des limites des circonscriptions, devrait probablement être achevé environ 90 jours avant les élections. Puisque le processus de résolution de conflits est susceptible de durer au moins 60 jours, du début de l'évaluation des dossiers jusqu'à la résolution des conflits, cela indique que le délai de 90 jours prévu pour la diffusion du décret doit être devancé d'au moins 60 jours afin de le ramener le délai à 150 jours avant le jour de l'élection.

Article 12. Conflits concernant la délimitation des circonscriptions (1) Les conflits concernant les limites exactes des districts et des provinces doivent être entendus et résolus à des fins électorales uniquement par l'organisme responsable des élections, le Joint Election Management Body (JEMB).

L'article 12 ne mentionne pas qui est habilité à engager une procédure de résolution de conflits. Si aucune restriction n'est prévue en ce qui concerne les personnes habilitées à engager des procédures, le processus de résolution de conflits pourrait être sujet à des manipulations. Par ailleurs, le processus doit être aussi ouvert et démocratique que possible, et, conséquemment, imposer des restrictions excessives à ce sujet ne serait pas avisé. Au minimum, les citoyens habitant le district ou la province dont les limites font l'objet d'un conflit devraient pouvoir déposer une plainte.

L'article 12 ne fournit pas non plus de précisions au sujet de la démarche selon laquelle une plainte doit être déposée. Par exemple, doit-il s'agir d'une plainte écrite que l'on adresse au JEMB? Est-ce que le JEMB, ou peut-être une quelconque entité locale comme le Coordonnateur électoral régional, devrait être obligé de tenir une audience, ou une série d'audiences, permettant aux citoyens de contester les limites des provinces ou des districts? Un processus d'audiences publiques exige beaucoup de temps, mais respecte mieux les volontés de la population.

Il n'est pas fait mention d'un délai dans lequel il faudrait déposer une plainte auprès du JEMB. Cependant, si les conflits doivent être résolus en respectant les délais autant que possible, soit environ 90 jours avant les élections, la procédure doit être entamée bien avant les 90 jours qui précèdent les élections. Permettre le dépôt d'une plainte après ce délai pourrait mener à une interruption des élections.

(2) Le Coordonnateur électoral régional rassemble les informations concernant le conflit auprès des parties au différend et des autres sources locales et fait parvenir ces informations au JEMB.

Un délai devrait être imposé au Coordonnateur électoral régional pour la cueillette et l'envoi des informations afin que le processus de résolution de conflits ne soit pas retardé. De plus, si le JEMB prend ses décisions sur la base de critères techniques (Article 12.3), le Coordonnateur électoral régional devrait également être tenu de rassembler les informations ayant trait à ces critères techniques.

(3) Après consultations auprès du ministre de l'Intérieur, le JEMB tranche le conflit sur la base de critères techniques, en prenant en considération les informations que lui a fourni le Coordonnateur électoral régional et informe le secrétariat électoral, les parties au différend et les gouvernements locaux de sa décision.

Il n'est pas fait mention dans le texte de ce qui constitue un critère technique. Il est possible qu'on ait voulu ajouter cette disposition afin d'éviter de se retrouver avec une décision motivée par des considérations politiques, auquel cas, « critères objectifs » constituerait une meilleure appellation. D'un autre côté, il est aussi possible de penser que « critères techniques » renvoie aux critères de délimitation traditionnels ou universellement reconnus comme le nombre d'habitants, la contiguïté et la densité géographique et le degré d'éloignement du territoire. On devrait donc s'attarder à la formulation de la disposition qui concerne les « critères techniques ».

Si le processus de résolution de conflits se solde par un changement des limites tel qu'il est permis par le décret présidentiel, il faudrait en considérer les implications. Malgré la ferme indication voulant que la résolution de conflits portant sur les délimitations soit menée à des fins purement électorales, l'élection d'un conseil dans un district qui ne fait pas partie du décret présidentiel original, par exemple, comporte des implications à long terme et non seulement liées au jour de l'élection. Par exemple, on peut supposer que les conseils des districts et des provinces remplissent des fonctions administratives. Est-ce que le président et le ministre de l'Intérieur sont dans l'obligation d'accepter la résolution offerte par le JEMB? Si oui, la résolution des conflits de délimitation ne devrait pas être seulement l'affaire du JEMB (en collaboration avec le ministre de l'Intérieur). Il pourrait être avisé qu'un organisme responsable de la délimitation, comprenant des représentants du JEMB et du ministre de l'Intérieur, soit chargé de résoudre les conflits de délimitation.

Finalement, il n'est pas fait mention dans la disposition d'un délai à l'intérieur duquel le conflit doit être résolu et dans lequel il faut en informer l'organisme responsable des élections, les parties au différend et les gouvernements locaux. Cependant, tout conflit de délimitation doit être résolu dans des délais permettant aux responsables des élections et aux candidats de se préparer adéquatement pour les élections. Par conséquent, la mise en place d'un échéancier encadrant le processus de résolution de conflits et l'ajustement du délai pour le décret présidentiel est primordial.

Tâche	Délai
Décret présidentiel établissant les frontières des provinces et des districts habilités à élire des représentants	150 jours avant les élections
Dépôt de plaintes écrites ou fin des audiences publiques	120 jours avant les élections
Résolution de conflits de délimitation	90 jours avant les élections

Conclusion

Avant que les élections parlementaires et locales ne puissent se tenir, il faudra en arriver à une décision au sujet du nombre de districts et de provinces et s'entendre sur la délimitation de ces districts et provinces. Si l'on ne peut définir de limites précises, il faudrait au moins convenir de l'affectation village-district-province. Si de nouveaux districts ou provinces sont créés, ils doivent être reconnus immédiatement. En outre, un moratoire sur la formation de provinces et de districts additionnels doit être décrété bien avant que des élections ne se tiennent.

Bien qu'il soit prématuré à cette étape de prendre une décision quant au choix des données qui guideront le processus de répartition des sièges de la Wolesi Jirga, une analyse des sources de données potentielles et de la fiabilité de ces sources devrait être effectuée à l'approche du jour de l'élection. En supposant que le processus de précensement est terminé et que les données de dénombrement sont jugées fiables, ces données pourraient bien se révéler la meilleure option pour effectuer le processus de répartition des sièges parlementaires et déterminer la taille des conseils des provinces et des districts. Cela s'explique par le fait que le programme de précensement rallie habituellement plus de gens que le processus d'inscription à la liste électorale.

La législation électorale, telle qu'elle existe aujourd'hui, devrait être révisée. Le problème principal au sujet du projet de loi actuel est l'inadéquation de l'échéancier prévu pour déterminer les limites électorales et pour résoudre les conflits de délimitation. Le manque de précision dans certains passages du projet de loi sur la délimitation des circonscriptions pose également problème.

11.2 RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO:

La République démocratique du Congo (RDC), une société divisée sur les plans ethnique et tribal, est récemment sortie de nombreuses années de guerre, même s'il est vrai que des affrontements sporadiques s'y poursuivent. L'organisation et la gestion d'élections qui seront perçues comme libres et justes par toutes les parties intéressées en RDC représente un défi technique et logistique de taille pour les Nations Unies (ONU). L'un des nombreux problèmes auxquels doit faire face l'ONU en RDC est de déterminer s'il faut ou non délimiter des circonscriptions pour l'élection des députés, et si oui, suivant quel principe.

Contexte

Depuis 1997, la RDC est déchirée par des différends ethniques et par la guerre. Les hostilités, précipitées par le flux massif de réfugiés issus des combats au Rwanda et au Burundi, ont mené au renversement de l'ancien dictateur Mobutu Sese Seko par le chef rebelle Laurent Kabila en mai 1997. Le régime de Laurent Kabila a été contesté à son tour par une rébellion soutenue par le Rwanda et par l'Ouganda en août 1998. Des troupes du Zimbabwe, de l'Angola, de la Namibie, du Tchad et du Soudan sont intervenues afin de soutenir le régime Kabila. Un accord

de cessez-le-feu a été signé en juillet 1999 par la RDC, le Zimbabwe, l'Angola, la Namibie et des groupes d'insurgés du Congo, mais les combats sporadiques se sont poursuivis.

Joseph Kabila, qui a succédé à son père à la suite de son assassinat en janvier 2001, a persuadé les forces d'occupation rwandaises de se retirer de l'est du Congo en octobre 2002. Deux mois plus tard, une entente, l'Accord global et inclusif du 17 décembre 2002, a été signée par toutes les parties belligérantes afin de mettre fin aux combats et d'instaurer un gouvernement intérimaire. Les troupes ougandaises se sont officiellement retirées de la RDC en mai 2003. Toutefois, des violences localisées perdurent, particulièrement dans la région des Grands Lacs.

Une société divisée Les groupes ethniques en lutte les uns contre les autres (Tutsis, Hutus, Lendus, Hemas, etc.) dans la portion est du pays et soutenus par les forces militaires des pays avoisinants y sont pour beaucoup dans le déclenchement du conflit actuel. Bien que les tiraillements internes en RDC ne soient pas uniquement basées sur l'origine ethnique, le grand nombre de groupes ethniques et la compétition qui fait rage parmi eux pour l'accès aux ressources limitées a certainement alimenté les tensions dans la société.

Le manque de ressources Malgré le vaste potentiel de ressources naturelles et de richesses minérales, la RDC est l'un des pays les plus pauvres au monde, avec un revenu par habitant d'environ 90 \$ américains en 2002. Cette situation est le résultat d'années de mauvaise gestion, de corruption et de guerre. En outre, le taux d'analphabétisme y est élevé. En effet, selon les estimations de 2003, 41,7 % de la population n'a jamais fréquenté l'école et 42,2 % n'a fréquenté que l'école primaire. Par ailleurs, le pays possède peu d'expertise technique sur laquelle s'appuyer.

Peu d'infrastructures intactes La RDC est un pays énorme (2 345 410 kilomètres carrés ou 905 063 milles carrés) qui souffre d'une absence presque totale d'infrastructures. Les rares routes existantes ont été lourdement endommagées et l'on doit encore en inspecter plusieurs afin de s'assurer qu'elles sont exemptes de mines. Bien que la mission de l'ONU en RDC, la MONUC (Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo), ait rendu opérationnelles toutes les bandes d'atterrissage existantes, les avions ne peuvent desservir qu'un nombre restreint de régions. De plus, bien que certaines stations de télévision et de radio soient en activité en RDC, le système de télécommunications y est inadéquat. La tenue d'élections dans de telles conditions posera un défi de taille.

L'absence de cadre législatif Il n'y a actuellement pas de législation électorale en RDC. Le gouvernement intérimaire n'a pas non plus adopté de lois au sujet de questions comme la décentralisation et la nationalité, des questions évidemment controversées, mais qu'il est nécessaire de régler avant de pouvoir tenir des élections. Le gouvernement intérimaire, nommé par les signataires de l'accord du 17 décembre 2002, doit en venir à une entente à propos de ces questions en plus de promulguer des lois et une nouvelle Constitution avant que le processus électoral ne puisse aller au-delà de l'étape de la planification formative.

Contraintes de temps La Constitution transitoire, adoptée le 2 avril 2003, n'est évidemment que temporaire. Elle expire 24 mois après la mise en place du gouvernement intérimaire, ce qui

s'est produit le 30 juin 2003, mais peut être prolongée de six mois à deux reprises. Des élections doivent donc être tenues d'ici juillet 2005 ou au plus tard en juillet 2006, si deux prolongations de six mois sont obtenues. Il s'agit donc de délais très serrés à l'intérieur desquels organiser des élections groupées incluant un référendum, des élections générales et des élections locales, même dans des conditions optimales qui, de toute façon, n'existent pas en RDC.

Choix d'un système électoral pour la RDC

Dans les démocraties émergentes et en transition, particulièrement dans celles où la société est divisée sur les plans ethnique, régional ou autre, les institutions politiques – particulièrement le système électoral – sont d'une importance capitale. Les institutions politiques dans ces sociétés sont le canal de communication le plus fondamental entre groupes antagonistes; si ces institutions excluent des groupes importants de la table, on ne pourra résoudre les différends entre ces groupes au moyen de la négociation et de l'accommodement mutuel. Cela pourrait causer la résurgence de la guerre civile et l'éclatement du système politique naissant.

L'expérience acquise ailleurs montre que la condition la plus importante à la transition démocratique, particulièrement dans un État divisé à la suite d'un conflit comme c'est le cas en RDC, est l'instauration d'un système électoral qui favorise l'ouverture envers tous et qui se révèle manifestement juste pour toutes les parties. La meilleure façon d'atteindre cet objectif représente le recours à un système électoral de représentation proportionnelle, habituellement en conjonction avec une forme ou une autre d'entente sur le partage du pouvoir au sein du gouvernement.

En admettant que la représentation proportionnelle, sous l'une ou l'autre de ses formes, soit clairement dans l'intérêt de la RDC, il existe deux options en ce qui concerne le choix d'un système électoral. Les avantages et inconvénients associés à l'un et l'autre de ces systèmes doivent être étudiés afin de faire un choix éclairé quant au système électoral à adopter en RDC.

Système électoral de représentation proportionnelle à scrutin de liste Il existe un précédent historique qui favorise l'utilisation de la représentation proportionnelle à scrutin de liste en RDC. En effet, pour les élections législatives tenues immédiatement après l'accession à l'indépendance du pays, on a utilisé ce type de système qui avait été légué à la RDC par la Belgique coloniale. De plus, la représentation proportionnelle à scrutin de liste est le système le plus fréquemment choisi par les démocraties émergentes et en transition. Il existe donc une expérience considérable que l'on peut exploiter pour guider la planification et la gestion des élections.

Un autre avantage qu'offre ce système est qu'il ne serait pas nécessaire de délimiter des circonscriptions bien qu'il faudrait tout de même s'entendre sur quelles frontières administratives utiliser – celles des provinces, des districts ou des territoires – dans le cas du système de représentation proportionnelle à scrutin de liste de type régional, en supposant qu'un système de type national ne soit pas adopté.

Un inconvénient majeur relié à l'utilisation de ce système est le grand nombre de partis politiques. Si cela demeure une caractéristique du paysage politique de la RDC, les bulletins de vote risquent d'être beaucoup trop longs, particulièrement si une liste de parti ouverte, plutôt que fermée, est adoptée. Les partis politiques, qui reposent pour la plupart sur des bases ethniques et régionales et non pas idéologiques, devront s'unir, former des coalitions ou disparaître pour que le scrutin de liste soit viable.

Un autre inconvénient majeur associé à ce système est que les circonscriptions sont habituellement très vastes. Par conséquent, le lien entre les électeurs et leurs représentants n'est pas aussi fort que dans un système où l'on a recours à des circonscriptions uninominales ou à de petites circonscriptions plurinominales. Plusieurs fonctionnaires congolais interviewés ont simplement présumé que les représentants seraient élus au niveau du territoire comme c'est la pratique depuis au moins 25 ans. Ils ont estimé que le fait d'avoir des représentants associés à des territoires précis serait bénéfique puisque cela aurait comme effet de faciliter la communication entre les électeurs et le gouvernement.

Système mixte avec compensation (SMAC) L'avantage principal qu'offre un système SMAC est le lien géographique clair qui s'établit entre un représentant élu et ses commettants. Cette préoccupation a été soulevée à de nombreuses reprises par les Congolais interviewés. Non seulement l'existence d'un lien fort entre un représentant élu et ses commettants ne favorise l'échange d'informations, cela valorise également les électeurs congolais. Au fil du temps, les électeurs congolais développeront leur capacité à tenir leurs représentants élus responsables en réélisant leurs députés s'ils ont fait du bon travail ou en les défaisant si ce n'est pas le cas.

Un inconvénient majeur de ce système renvoie à la nécessité de délimiter un grand nombre de circonscriptions. Cela peut être accompli soit en instaurant des unités administratives plus petites que les provinces ou les districts, soit en délimitant des circonscriptions électorales à part entière. Si des unités administratives comme les territoires devaient être utilisées, les données démographiques associées à ces unités se révéleraient encore plus problématiques que celles des provinces et des districts. On traite de la question de la fiabilité des données plus longuement dans la section « Élaboration d'une base de données ».

Un autre inconvénient parfois associé au système SMAC est la complexité du scrutin puisque les systèmes SMAC requièrent souvent deux votes, un pour le choix d'un représentant de la circonscription et l'autre pour celui d'un parti politique. En fait, le scrutin peut être conçu de sorte que les électeurs ne votent qu'une seule fois; ce vote unique est utilisé à la fois pour l'élection d'un représentant de la circonscription et également pour indiquer sa préférence pour l'un ou l'autre des partis. L'emploi de la version « à vote unique » permettrait aussi de limiter le nombre de partis politiques à un seuil viable, du moins, à long terme.

Options en matière de délimitation des circonscriptions

Peu importe le système électoral qui sera adopté, certaines décisions devront être prises au sujet de la délimitation des circonscriptions. Bien que la superficie des circonscriptions variera selon le type de système électoral retenu, par exemple, le système de représentation proportionnelle à

scrutin de liste pourrait se servir des provinces comme circonscriptions électorales, alors que le système SMAC exigerait de plus petites circonscriptions, il sera presque impossible d'éviter tout exercice de délimitation. Ce processus de délimitation pourrait être aussi simple que d'adopter les limites administratives existantes (des provinces, districts ou territoires, par exemple) comme limites des circonscriptions, puis de répartir les sièges parlementaires parmi ces circonscriptions selon la population, ou encore, ce processus pourrait être aussi complexe que de délimiter des circonscriptions à des fins strictement électorales.

L'importance du processus de délimitation et des règles qui le régissent varie selon le type de système électoral. Puisque les systèmes à majorité simple ou absolue peuvent générer des résultats électoraux présentant des distorsions, la structure et les règles établies afin de régir le processus sont donc primordiales. Bien que cela soit légèrement moins important dans le contexte des systèmes à représentation proportionnelle, il n'en demeure pas moins essentiel que la législation précise le processus par lequel la délimitation des circonscriptions électorales doit s'effectuer.

Il existe trois options pour délimiter les circonscriptions électorales en RDC :

- Utiliser les limites administratives existantes, par exemple, celles des provinces, des districts ou des territoires, à des fins électorales.
- Délimiter de nouvelles limites administratives, ce qui pourrait d'ailleurs être proposé dans le cadre de mesures législatives visant la décentralisation qui font actuellement l'objet de débats par le gouvernement intérimaire en RDC. Ces nouvelles limites pourraient être utilisées à des fins électorales.
- Délimiter des circonscriptions indépendantes de la structure administrative à des fins strictement électorales.

Unités administratives actuellement utilisées comme circonscriptions électorales en RDC

La RDC est subdivisée par plusieurs couches d'unités administratives dont plusieurs existaient avant que le pays accède à l'indépendance en 1960. Les plus grandes de ces unités administratives sont les provinces. Viennent ensuite les districts, puis les territoires, et finalement, les collectivités, soit les plus petites unités administratives pour lesquelles on recueille des données. Selon la direction des Frontières (Administrative Divisions Directorate) du ministère de l'Intérieur, le nombre actuel d'unités administratives pour chaque niveau est le suivant:

11 Provinces, incluant Kinshasa; 27 Districts; 29 Villes, à savoir, ±98 communes, ±1249 districts et Kinshasa; 145 Territoires; 737 Communautés, réparties parmi plus de 476 secteurs et 261 chefferies; et 5409 Groupes, répartis parmi 60 000 villages.

En outre, six agglomérations urbaines qui comptent plus de 100 000 habitants et qui ne possèdent pas le statut de ville ont été identifiées. Elles sont réparties parmi les provinces du Katanga (Kalemi, Kamina et Kipush), du Nord-Kivu (Kayna et Kanya-Bayounga dans une même agglomération), Orientale (Bunia) et du Sud-Kivu (Uvira).

Ces unités administratives sont interreliées et ne sont pas seulement utilisées à des fins d'administration gouvernementale, mais également pour mener des études scientifiques et administratives et pour obtenir des projections démographiques. Elles sont aussi employées pour mener diverses opérations aux niveaux national, provincial, régional et local, comme des campagnes de vaccination.

Les cartes qui montrent les limites de ces unités administratives sont disponibles, mais obsolètes puisque les centres de population se sont déplacés. Les frontières administratives elles-mêmes n'ont pas changé, du moins, pas récemment, mais en raison des mouvements démographiques que la guerre a entraînés, les limites administratives pourraient passer à travers les nouveaux centres de population.

Les projections démographiques pour ces unités administratives existent, mais elles ne sont pas très fiables. Cette question est traitée plus en détail dans cette partie de l'étude, dans la section intitulée « Élaboration d'une base de données ».

Le recours aux unités administratives, par exemple, les provinces, les districts ou les territoires, en tant que circonscriptions électorales présente plusieurs avantages :

- En ayant recours aux frontières existantes, on éviterait d'avoir à délimiter un ensemble de circonscriptions électorales, ce qui constituerait un processus extrêmement long et coûteux.
- Quoique très peu fiables, il existe des données démographiques associées à ces unités administratives, ce qui simplifierait le processus de répartition des sièges parmi les circonscriptions et rendrait l'exercice probablement plus précis qu'il ne le serait autrement.
- Ces unités administratives ont été utilisées par le passé en RDC à des fins de représentation et de nombreux fonctionnaires congolais interviewés croient que ces unités seraient de nouveau utilisées pour les élections à venir.

D'un autre côté, il y a plusieurs inconvénients liés à l'emploi des limites administratives existantes :

- Les unités administratives n'ont pas été établies pour respecter les communautés d'intérêts et, dans les faits, coupent souvent les limites tribales et scindent les groupes homogènes qui devraient être unis dans une même circonscription électorale.
- Certains changements apportés aux limites administratives au fil du temps, particulièrement au niveau territorial, étaient motivés par l'intention de diviser certains groupes ethniques.
- Les projections démographiques qui existent pour ces unités administratives ne sont manifestement pas fiables, surtout en raison des guerres et d'autres événements imprévus, notamment l'épidémie de sida.

Même si l'on décide d'avoir recours aux unités administratives actuelles à des fins électorales, le problème du choix des limites à adopter demeure entier. Qu'utilisera-t-on? Les provinces, les districts, les territoires ou d'encore plus petites unités? Bien sûr, cette décision dépend en grande partie du type de système électoral retenu. Par exemple, si l'on choisit un système de

représentation proportionnelle à scrutin de liste, les options parmi les unités administratives se limiteront aux provinces, aux districts et possiblement aux territoires étant donné que les circonscriptions électorales doivent être assez grandes pour permettre l'allocation d'un bon nombre de sièges à chacune des circonscriptions. D'un autre côté, si l'on adopte un système SMAC, la superficie des circonscriptions devrait être plus petite; les territoires seraient probablement les plus grandes unités utilisables comme circonscriptions.

Une série de simulations a été menée à titre purement indicatif en ayant recours aux données du recensement de 1984 et en ne tenant pas compte de possibles ajustements ou projections pour déterminer quelle serait la répartition des sièges parmi les circonscriptions électorales. Trois scénarios ont été retenus : utiliser les provinces comme circonscriptions, utiliser les districts comme circonscriptions et utiliser les territoires comme circonscriptions. Le résultat détaillé de ces simulations est présenté aux Annexes.

Si l'on utilisait les provinces comme circonscriptions électorales, ce qui serait seulement possible dans un système de représentation proportionnelle à scrutin de liste ou pour la composante proportionnelle d'un système SMAC, l'écart dans le nombre de sièges alloués aux provinces irait de 11 (province de Maniema) à 58 (province d'Orientale), en supposant que l'on utilise les données du recensement de 1984 et que le Parlement compte 400 sièges.

Si les limites des circonscriptions devaient coïncider avec celles des districts et que l'on ne regroupait pas les districts, l'écart dans le nombre de sièges alloués entre les circonscriptions irait de 0 ou 1 (district de Bandudu dans la province de Bandudu) à 26 ou 27 (district de Kwilu dans la province de Bandudu).

Si l'on décidait d'avoir recours aux territoires en tant que circonscriptions électorales, on devrait en regrouper un grand nombre afin qu'ils puissent être représentés. Cela s'avère, peu importe qu'environ seulement la moitié des représentants soient élus dans des circonscriptions comme ce serait le cas avec un système SMAC, ou que tous les représentants soient élus dans des circonscriptions comme ce serait le cas avec tout type de système majoritaire, simple ou absolu. Par contre, certains territoires formeraient d'assez grandes circonscriptions plurinominales, comptant parfois jusqu'à huit députés.

Les simulations présentées dans les Annexes illustrent un certain nombre d'éléments importants :

- Le choix des unités administratives à utiliser comme circonscriptions électorales aura des répercussions considérables sur le système électoral (à quel point les résultats électoraux pourront-ils être proportionnels?), sur la représentation des communautés (à quelles communautés attribuera-t-on le plus ou le moins de représentants, quelles communautés devront être regroupées avec d'autres à des fins de représentation et combien de communautés se verront scindées par la délimitation des circonscriptions?) et sur l'électorat (à quel point le bulletin de vote sera-t-il complexe étant donné le nombre de candidats en lice et le nombre de sièges?).

- Il faudra probablement effectuer un certain processus de délimitation, au sens où il sera certainement nécessaire de prendre des décisions quant au choix des unités administratives à regrouper pour en faire des circonscriptions électorales, du moins, si l'on utilise les territoires (et peut-être les districts) en tant que circonscriptions électorales. Si l'on choisit un niveau sous celui des territoires, il faudra alors probablement effectuer une certaine délimitation.
- Le choix de la formule à utiliser pour la répartition des sièges parmi les circonscriptions est d'une importance capitale. Une circonscription peut se voir attribuer plus ou moins de sièges selon la formule utilisée (consultez notre exemple simple qui compare la répartition des sièges selon que l'on attribue un siège à plus de 51 % des 74 122 électeurs ou que l'on accorde un siège à chacun des 74 122 électeurs).
- Le choix des données démographiques à partir desquelles la répartition des sièges s'effectue est très important. Bien évidemment, plus les données sont fiables et reconnues, meilleur sera le résultat. Le processus sera plus précis et sera perçu comme plus légitime si les données démographiques sur lesquelles la répartition se fonde ne sont pas mises en doute.

Nouvelles unités administratives utilisées comme circonscriptions électorales

Si l'on en venait à décentraliser le gouvernement en mettant sur pied de nouvelles entités administratives, on devrait également en créer de nouvelles. Si ces nouvelles unités doivent aussi être utilisées en tant que circonscriptions électorales, les critères favorisant la représentativité équitable des électeurs devraient prévaloir durant leur processus de délimitation.

Bien sûr, même si on ne tient pas compte de ces critères électoraux lors de la délimitation des nouvelles unités administratives, il demeure possible de les utiliser comme circonscriptions électorales. Par contre, les inconvénients liés aux unités administratives actuelles (voir la liste ci-dessus) se maintiendraient avec l'utilisation de nouvelles, sans parler des autres problèmes : des données démographiques encore moins fiables pour ces nouvelles unités et moins de temps pour se préparer aux élections.

Si, d'un autre côté, on conçoit ces nouvelles unités administratives en ayant en tête des critères comme l'égalité du poids du vote et le respect de l'intégrité des communautés d'intérêts, l'adoption de ces unités comme circonscriptions électorales aurait beaucoup de sens. Par contre, cette approche exigerait la cueillette de nouvelles données démographiques et sociologiques; un processus long et coûteux. Cette question est traitée plus en détail dans la section « Mener un nouveau recensement ».

Délimitation de circonscriptions électorales en RDC

La délimitation des circonscriptions en RDC à des fins strictement électorales représenterait une entreprise considérable (aussi bien sur le plan du temps que des ressources nécessaires). Le processus comprendrait plusieurs étapes, incluant 1) la mise sur pied d'une base de données composée au minimum de cartes et de données démographiques; 2) la formation de

circonscriptions par l'allocation de sièges parlementaires aux sous-régions du pays et la création de circonscriptions uniques à l'intérieur de ces sous-régions; 3) l'évaluation de la proposition de délimitation électorale et l'adoption d'une carte électorale finale.

La mise sur pied d'une base de données aux fins de délimitation nécessite la cueillette de différents types d'informations. Les données démographiques et les cartes représentent deux informations essentielles. Les données démographiques, qui peuvent provenir de données de dénombrement obtenues dans le cadre d'un recensement, ou les données d'inscription électorale constituent le seul moyen de créer des circonscriptions dont la population est à peu près égale. Les cartes sont nécessaires pour s'assurer que seules des unités géographiques contiguës sont assignées à des circonscriptions et que les limites des circonscriptions ne divisent pas les communautés d'intérêts inutilement.

Voici quelques sources de données potentielles qui peuvent être utilisés pour mener à bien le processus de délimitation en RDC :

- Avoir recours aux projections démographiques existantes (basées sur le recensement de 1984) et aux informations cartographiques
- Mettre à jour et consolider les projections démographiques et les informations cartographiques en ayant recours à l'expertise locale et à de l'aide technique.
- Mener un nouveau recensement (ou sinon, un recensement « simplifié »)
- Employer les informations obtenues par l'intermédiaire du processus d'inscription électorale afin de mettre à jour les données existantes

Avoir recours aux données démographiques et cartographiques existantes La plupart des données nécessaires aux fins de délimitation en RDC sont obsolètes et peu fiables en raison des changements radicaux qu'a connus la RDC au cours des dix dernières années.

Le dernier recensement scientifique en RDC a été effectué en 1984, alors que le plus récent recensement administratif a eu lieu en 1996. Depuis ce temps, l'Institut national de la statistique (INS) a produit des projections démographiques selon lesquelles le nombre d'électeurs âgés de 16 ans ou plus est d'environ 25 600 000. Ces électeurs sont répartis dans les provinces comme suit :

Bandundu : 2 915 000; Bas-Congo : 1 555 000; Équateur : 2 807 000; Katanga : 3 429 000; Kasai Occidental : 1 876 000; Kasai Oriental : 2 160 000; Maniema : 762 000; Nord-Kivu : 1 982 000; Orientale : 3 447 000; Sud-Kivu : 1 784 000; Kinshasa : 2 902 000; Total : 25 619 000.

Bien que ces projections de population soient perçues comme assez fiables aux niveaux national et provincial, elles sont jugées beaucoup moins précises aux niveaux administratifs inférieurs (districts, territoires, collectivités, etc.). Les projections démographiques en RDC sont en grande partie problématiques en raison des conflits civils prolongés, des déplacements de population et d'un taux de mortalité plus élevé que prévu, conséquence de la guerre.

Les données cartographiques actuellement disponibles pour la RDC présentent les mêmes défauts : la plupart de ces données sont obsolètes en raison d'importants déplacements de population, particulièrement au cours des cinq dernières années. Bien que l'index des services offerts sur le territoire de la RDC dont dispose les spécialistes du Centre d'informations géographiques de la MONUC soit diversifié, certaines de ces informations n'ont pas été mises à jour depuis vingt ans.

Mettre à jour et consolider les projections démographiques et les informations cartographiques
La MONUC possède un système de données à référence spatiale qui se base sur plusieurs sources d'informations. Ce système peut mettre en relation les données démographiques avec les unités géographiques et déterminer la position et le nombre exact d'électeurs sur le territoire. Ce système indique les limites administratives, même celles des plus petites entités territoriales; il permet également de localiser les données hydrographiques, les réseaux routiers et ferroviaires, etc. Grâce à cet ensemble de données structurées, il est possible, du moins, en théorie, d'avoir recours à un système d'information géographique pour délimiter les circonscriptions. Cependant, les données démographiques et sociologiques nécessaires à l'utilisation de ce système aux fins de redécoupage ne sont pas disponibles.

Le défi principal auquel font face les spécialistes de la MONUC dans le travail d'optimisation du système de données à référence spatiale réside dans le fait que les données démographiques et sociologiques sont manquantes, incomplètes ou d'une fiabilité douteuse. La collaboration avec les experts de la RDC permettrait aux spécialistes des bases de données d'obtenir, de vérifier ainsi que d'importer les informations nécessaires.

Mener un nouveau recensement La troisième option dont on dispose pour obtenir des données utiles aux fins de délimitation est de mener un nouveau recensement scientifique. Cependant, ce processus de recensement serait plutôt coûteux et prendrait au moins deux ou trois ans. Bien sûr, les informations obtenues à cette occasion seraient utiles à plusieurs fins allant bien au-delà la délimitation des circonscriptions électorales.

Une gigantesque structure organisationnelle et opérationnelle devrait être mise sur pied afin de mener ce projet à bien, car l'Institut national de la statistique est mal outillé pour entreprendre un tel exercice statistique à l'heure actuelle. Par exemple, au cours du recensement mené en 1984, il a été fait usage de 28 185 territoires de recensement et de 2924 secteurs de contrôle répartis sur l'ensemble du territoire national. Si l'on devait effectuer un nouveau recensement, on devrait d'abord vérifier et ajuster ces territoires de recensement et ces secteurs de contrôle selon le territoire couvert et le nombre d'habitants. Il faudrait mener cet exercice en raison des importants mouvements de population qui se sont produits au cours des dernières années, que les déplacements se soient effectués vers les villes ou ailleurs.

Employer les données d'inscription électorale La quatrième option serait d'utiliser les informations recueillies durant le processus d'inscription à la liste électorale, en supposant qu'on ait mené cet exercice, pour délimiter les circonscriptions électorales. On pourrait avoir recours à un processus d'inscription électorale conçu pour rejoindre chaque ménage au pays non seulement pour effectuer un dénombrement, mais également pour déterminer la position

géographique de chaque électeur potentiel – des données inestimables pour le processus de délimitation.

L'inconvénient principal relié à l'utilisation de données d'inscription électorale est qu'une grande partie des données démographiques et sociologiques que l'on peut recueillir au moyen d'un recensement serait absente d'une base de données d'inscription électorale. Un autre problème est que la cueillette de ces données se terminerai assez tard par rapport au calendrier électoral, ce qui ferait du processus de délimitation se basant sur ces données un défi de taille. Par contre, même si la délimitation devait s'effectuer avant l'achèvement du processus d'inscription électorale, les données d'inscription électorale pourraient toujours être employées pour ajuster la répartition des sièges si le besoin s'en faisait sentir.

Création de circonscriptions électorales Une fois qu'une base de données a été implantée, l'étape suivante dans le processus de délimitation est la création de circonscriptions électorales. Ce processus, qu'on appelle souvent « redistribution » dans plusieurs pays, se divise habituellement en deux phases. La première est l'allocation, ou la répartition, des sièges parlementaires aux entités régionales telles que les provinces. La seconde est la délimitation de circonscriptions à l'intérieur de ces régions.

La phase de répartition des sièges du processus de délimitation s'effectue habituellement de façon plutôt mathématique, le nombre de sièges assigné à une sous-région dépendant habituellement de sa population. Dans les pays où on ne délimite ni circonscriptions uninominales ni petites circonscriptions plurinominales, la répartition peut constituer le seul moyen mis en œuvre pour uniformiser le nombre d'électeurs entre les circonscriptions électorales.

Dans les pays où, au contraire, on délimite de petites circonscriptions, la deuxième phase du processus constitue la création de nouvelles circonscriptions à l'intérieur même des sous-régions. Dans les pays où l'on n'attribue pas les sièges géographiquement, il s'agit de la seule phase du processus de délimitation. Il s'agit de l'étape à laquelle les responsables de la délimitation élaborent un plan de délimitation en assignant des unités géographiques comme les villes et les villages (ou les arrondissements) aux circonscriptions. Le plan de délimitation est complet lorsque toutes les unités géographiques à l'intérieur d'un territoire donné ont été assignées à une circonscription et que toutes les circonscriptions de la carte respectent les critères de redécoupage prédéfinis.

L'évaluation de la proposition de délimitation Une fois que l'organisme responsable de la délimitation des circonscriptions a terminé avec succès l'élaboration d'une première proposition de délimitation en assignant toutes les unités géographiques du territoire aux circonscriptions électorales, on devrait produire un rapport sur la proposition de délimitation. Ces informations sont utiles à l'évaluation de la proposition de délimitation. Le rapport sur la proposition de délimitation devrait inclure des informations comme la liste des entités géographiques comprises dans chaque circonscription, les cartes indiquant les limites des circonscriptions, et un tableau reprenant les informations statistiques les plus pertinentes pour chacune des circonscriptions.

Le rapport devrait permettre à l'organisme responsable de la délimitation, aux partis politiques, aux représentants élus, aux fonctionnaires, aux citoyens et aux autres parties intéressées d'évaluer la proposition de délimitation selon les critères établis. On peut tenir des audiences publiques afin de recueillir les commentaires des parties intéressées. Si, par exemple, les critères de redistribution adoptés spécifient que les circonscriptions doivent être aussi égales que possible sur le plan de la population, les informations quant à la population de chacune des circonscriptions et à quel point la population de ces circonscriptions s'éloigne de la norme devraient aussi être disponibles. La création de cartes permettrait aux parties intéressées de déterminer si l'on a pris en compte les communautés d'intérêts lors de l'élaboration des limites des circonscriptions.

Après avoir évalué la proposition de délimitation et avoir tenu compte des interventions recueillies, l'organisme responsable de la délimitation devrait s'efforcer de tenir compte de ces commentaires et de modifier la proposition initiale en conséquence. L'étape finale du processus constitue l'adoption de la nouvelle carte électorale. Les dispositions régissant la manière dont cela doit s'effectuer devraient être décrites de manière plutôt claire dans la législation électorale. En fait, on devrait décrire le processus dans son entièreté au préalable, notamment qui est responsable de délimiter les circonscriptions et quels critères devraient guider ce processus, le plus clairement possible dans la Loi électorale afin de guider les responsables.

Problèmes reliés à la délimitation de circonscriptions à des fins strictement électorales La délimitation des circonscriptions en RDC à des fins strictement électorales représenterait une entreprise considérable, aussi bien sur le plan du temps que des ressources nécessaires. En fait, étant donné le manque de données et les contraintes de temps actuelles, il est probablement techniquement impossible de délimiter des circonscriptions à des fins strictement électorales pour les élections parlementaires de 2005. En outre, la délimitation de circonscriptions à des fins strictement électorales, particulièrement des circonscriptions uninominales, pourrait bien se révéler un cauchemar politique et, par conséquent, n'est pas recommandée en RDC.

Conclusion

Seuls les systèmes électoraux à représentation proportionnelle sont considérés comme des options viables dans le cadre des prochaines élections transitoires en RDC. Cela s'explique par le fait qu'une condition essentielle pour parvenir à une consolidation démocratique dans des pays divisés à la suite d'un conflit comme la RDC constitue l'inclusion du plus grand nombre de groupes importants possible au Parlement, et ce, de la manière la plus proportionnelle possible. Un système majoritaire plurinominal qui surreprésente l'un des partis politiques aux dépens des autres ne peut que mener à plus de discordes encore.

Peu importe la forme de représentation proportionnelle, régionale à scrutin de liste ou SMAC, il est fort probable que l'on doive délimiter des circonscriptions. Étant donné l'état actuel des données démographiques en RDC, il serait avisé de consolider et de mettre à jour les projections démographiques et les cartes pour les unités administratives existantes, au moins jusqu'au niveau territorial, et avoir recours à l'un de ces niveaux d'unités administratives en tant que circonscriptions pour les élections parlementaires de 2005.

11.3 AUSTRALIE :

En Australie, le principe directeur en ce qui concerne la délimitation des limites électorales est l'égalité du poids des votes. Ce processus est connu sous le nom de « redistribution » en Australie. On effectue les redistributions de manière à ce que chaque État et territoire obtienne une représentation proportionnelle à sa population à la Chambre des représentants et, autant que possible, que chaque circonscription électorale compte le même nombre d'électeurs.

La législation électorale est très précise en ce qui a trait à l'écart de population toléré : lors des redistributions, le nombre de personnes inscrites dans chaque circonscription ne doit pas s'éloigner de plus de 10 % du quotient de population (moyenne). Un autre critère peu commun veut que trois ans et demi après la date de fin prévue de la redistribution, les populations des circonscriptions ne s'éloignent pas de la moyenne par plus de 3,5 %. Ce sont ces critères mathématiques très précis et objectifs qui encadrent le processus de redistribution en Australie.

Fréquence des redistributions

La loi de 1918 appelée « *Commonwealth Electoral Act* » fournit dans les moindres détails les principes qui doivent guider la révision des limites électorales dans chaque État pour les besoins de la Chambre des représentants. En vertu de l'Article 59 de la Loi électorale, les travaux de redistribution des circonscriptions d'un État ou d'un territoire ne peuvent être entrepris qu'en trois circonstances, à savoir:

- lorsque surviennent des changements démographiques affectant la distribution de la population d'une manière telle que ces changements doivent se refléter par une modification du nombre de membres alloués à la Chambre des représentants;
- lorsque plus d'un tiers des circonscriptions d'un même État s'éloignent de la moyenne (quotient électoral) de l'État par plus de 10 % et que cela perdure depuis plus de deux mois consécutifs; ou
- lorsqu'il s'est écoulé une période de sept ans depuis la dernière redistribution dans un État ou un territoire.

L'un des déclencheurs possibles d'une redistribution, les changements démographiques affectant la distribution de la population, représente la cause de la majorité des redistributions entreprises depuis 1984. À l'opposé, les redistributions provoquées par un découpage électoral inégal, soit lorsque les populations des circonscriptions s'éloignent de plus de 10 % du quotient électoral, sont rares. (L'Annexe A renferme une liste des dates de toutes les redistributions effectuées depuis 1901.)

Calcul de la répartition des sièges

La méthode qui doit être utilisée pour calculer le nombre de sièges auquel à droit chaque État à la Chambre des représentants est décrite à l'article 24 de la Constitution ainsi qu'à l'Article 48 du *Commonwealth Electoral Act* de 1918. Au cours du treizième mois suivant la première séance de la Chambre des représentants, le commissaire électoral doit déterminer la population

du Commonwealth australien (ce qui exclut les territoires) à l'aide des statistiques les plus récentes fournies par le bureau australien de statistique (Australian Statistician). Ces données sont alors utilisées pour calculer le nombre de membres de la Chambre des représentants auquel chaque État a droit et par conséquent, le nombre de membres par circonscription. Un exercice semblable est également mené afin de déterminer le nombre de membres auxquels ont droit les territoires.

L'article 48 de la *Loi électorale* décrit le calcul comme suit :

a) On établit le quotient en divisant le nombre de personnes vivant au Commonwealth d'Australie, comme déterminé selon l'article 46, par le double du nombre de sénateurs des États; b) On établit le nombre de membres à élire dans chaque État en divisant le nombre de personnes habitant l'État, tel que déterminé selon l'article 46, par le quotient, et s'il advenait que le reste soit supérieur ou égal à 0,5, on devrait élire un membre additionnel pour l'État.

Par exemple, le 19 février, la répartition des sièges était la suivante :

Étape 1 : *Quotient*

Population totale des six

	Population	Nombre de sièges selon le calcul	Nombre réel de sièges	Changement
Nouvelle-Galles-du-Sud	6 657 478	49,9176	50	
Victoria	4 888 243	36,6519	37	
Queensland	3 729 123	27,9609	28	+1
Australie-Occidentale	1 934 508	14,5049	15	
Australie-Méridionale	1 522 467	11,4154	11	-1
Tasmanie	473 371	3,5493	5*	
Territoire de la capitale australienne	322 871	2,4209	2	
Territoire du Nord	199 760	1,4978	1	-1
Total			149	
États:				19 205 190

÷

Nombre de sénateurs des États multiplié par 2 :

72 X 2

Étape 2 : *Nombre de circonscriptions*

Population totale de chaque État ou territoire

÷ Quotient

La répartition des membres (et des circonscriptions électorales) a été effectuée selon ces calculs.

- Comme la Constitution stipule qu'au moins cinq membres doivent provenir de chacun des six États fondateurs, la Tasmanie est assurée d'un minimum de cinq membres.

Un exercice de redistribution doit être mené si le nombre de membres alloué à un État ou à un territoire change par rapport au nombre précédent. L'exercice de répartition a déclenché des redistributions au Queensland qui a gagné un membre par rapport à l'allocation précédente et en Australie-Méridionale qui a perdu un membre par rapport à l'allocation précédente.

Responsables de la redistribution

Une fois qu'il a été établi qu'un État ou un territoire doit faire l'objet d'une redistribution, un comité de redistribution est mis sur pied pour l'État ou le territoire en question. Le *Commonwealth Electoral Act* de 1918 exige que les comités soient composés des personnes suivantes :

- Le commissaire électoral de la commission électorale australienne — ce titulaire d'une charge créée par la loi est le chef de l'administration et l'un des trois membres de la commission nationale.
- Le commissaire électoral australien de l'État ou le territoire en question — ce titulaire d'une charge créée par la loi dirige les structures administratives de la commission électorale australienne dans l'État.
- L'arpenteur en chef de l'État (dans le cas où un État n'aurait pas d'arpenteur en chef, la personne exerçant des fonctions similaires).
- Le vérificateur général de l'État (dans le cas où il serait indisponible, un haut fonctionnaire).

Il incombe au comité de redistribution d'élaborer une proposition de carte électorale ainsi que de trouver des noms pour les circonscriptions servant à l'élection de membres à la Chambre des représentants dans l'État ou le territoire en question.

Une fois la proposition de redistribution publiée, une commission électorale élargie est mise sur pied afin d'étudier les oppositions et de prendre une décision au sujet des limites électorales. Cet organisme comprend le comité de redistribution pour l'État et les deux membres de la commission électorale australienne qui n'étaient pas membres de comité de redistribution; il s'agit donc du président de la commission et du commissaire qui n'a pas été nommé par le système judiciaire (le bureau australien de statistique).

En Australie, les principaux partis politiques semblent s'entendre sur le fait que la composition du comité de redistribution et de la commission électorale élargie est adéquate et leur permet d'agir de manière indépendante et neutre.

Les étapes du processus de redistribution

Lorsque la commission électorale commence la redistribution, le quotient pour l'État ou le territoire en question est établi par le commissaire électorale et la commission électorale forme un comité de redistribution.

Le commissaire électorale invite les personnes intéressées et les organisations à lui faire parvenir des commentaires par écrit. Ces commentaires doivent être remis au comité de redistribution dans les trente jours. Les suggestions sont rendues publiques afin que tous puissent les étudier et les commentaires à leur sujet sont accueillis pendant une période de 14 jours.

Le comité de redistribution étudie alors les suggestions et les commentaires provenant du public et élabore une proposition de carte électorale. La proposition est publiée et les cartes indiquant les limites et les noms provisoires sont présentées au public. Le public dispose de 28 jours pour déposer des oppositions à la proposition. Ensuite, pendant 14 jours, les personnes intéressées et les diverses organisations peuvent émettre des commentaires au sujet des oppositions.

Une commission électorale élargie est mise sur pied afin de considérer les oppositions et rendre une décision sans appel au sujet des limites électorales. La commission électorale élargie dispose de soixante jours pour étudier les oppositions initiales et subséquentes. Après avoir pris en considération les oppositions subséquentes, la commission électorale élargie élabore une carte des circonscriptions électorales finale. Dans son rapport, la commission doit expliquer les raisons qui justifient sa carte électorale finale. Une disposition est prévue afin de permettre à ceux qui ne sont pas d'accord d'exprimer leur point de vue. (L'Annexe B contient l'échéancier de la redistribution.)

En vertu des dispositions actuelles, la décision de la commission électorale élargie est finale et les politiciens n'ont aucun droit de veto. Elle n'est pas assujettie à un examen judiciaire, sauf sur quelques points constitutionnels.

Participation du public

La population dispose de maintes occasions de participer au processus de redistribution. Les comités de redistribution sont tenus par la loi de solliciter des suggestions du public au commencement du processus de redistribution. Toute suggestion reçue est rendue publique et est sujette aux commentaires de la part du public. Toutes les suggestions et tous les commentaires doivent obligatoirement être étudiés.

Une fois que les informations concernant une proposition de redistribution ont été publiées, on peut soumettre des oppositions. La Commission électorale élargie doit tenir des séances publiques pour entendre les oppositions à moins que l'objet d'une opposition ait déjà été entendu ou qu'elle soit de nature frivole ou vexatoire. La personne ou l'organisation qui a présenté l'opposition et la personne ou l'organisation qui a formulé des suggestions ou des

commentaires peut présenter des documents lors de la séance publique. La Commission électorale élargie peut aussi inviter des témoins à comparaître.

Elle n'est pas tenue par la loi de la preuve, et jouit en général de la latitude nécessaire pour décider de la façon dont elle entend conduire les séances. La plupart du temps, les séances se tiennent dans la capitale de l'État, mais il est arrivé par le passé que la commission électorale élargie choisisse de tenir une telle séance dans une autre ville, surtout si cela facilitait l'examen d'une limite controversée.

Après avoir tenu autant de séances publiques que nécessaire, la Commission électorale élargie doit formuler une autre proposition de redistribution. Elle doit alors déterminer si selon elle la redistribution proposée est considérablement différente de celle formulée par le comité de redistribution, puis annoncer sa décision. Si cette deuxième proposition n'est pas considérablement différente de celle du comité de redistribution, il n'existe aucune disposition pour la présentation d'autres oppositions. En pratique, la redistribution proposée est reflétée dans la décision sans appel prise par la Commission électorale élargie. Si la proposition est jugée significativement différente, d'autres oppositions peuvent être déposées et une ou plusieurs nouvelles audiences publiques doivent être tenues.

Les intervenants aux séances prévues pour entendre les oppositions ont ainsi eu la chance d'expliquer leurs soumissions afin que la Commission électorale élargie puisse profiter de leurs opinions et qu'eux-mêmes sachent qu'ils ont été entendus adéquatement. De plus, les comités de redistribution et les commissions électorales élargies fournissent habituellement des explications étoffées de leurs propositions en abordant en détail les suggestions, les commentaires et les oppositions qui ont été formulés dans leurs déclarations explicatives. Par conséquent, ceux qui ont apporté des suggestions, des commentaires ou des objections comprennent mieux que par le passé pourquoi les positions qu'ils défendent ne sont pas retenues.

Les dispositions visant à encourager la participation du public font en sorte que la redistribution est un processus ouvert et justiciable et que les critiques à l'endroit d'un processus de redistribution précis ont tendance à être formulées dans le cadre prévu, plutôt que de servir de tremplin à une remise en question perpétuelle de la légitimité d'une redistribution précise.

Règles pour délimiter les circonscriptions électorales

Les critères encadrant la manière dont la délimitation doit être effectuée sont décrits en détail dans la *Commonwealth Electoral Act* de 1918. Les critères sont les suivants :

- L'État ou le territoire doit être divisé en un certain nombre de circonscriptions équivalant à son droit à la représentation à la Chambre des représentants selon le plus récent calcul.
- On calcule le quotient en divisant le nombre d'électeurs inscrits dans un État ou un territoire à la fin de la période prévue pour émettre des commentaires par son droit à la représentation à la Chambre des représentants. On ne peut proposer de circonscriptions qui s'éloignent du quotient de plus de 10 %.

- En vertu des règlements cités précédemment, le comité de redistribution ou la commission électorale élargie doit, dans la mesure du possible, s'efforcer de délimiter les circonscriptions de sorte que le nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription, trois ans et demi après que la redistribution a été effectuée, ne soit pas inférieur à 98 % ni supérieur à 102 % de la moyenne d'électeurs inscrits par circonscription dans l'État ou le territoire.
- En vertu des trois règles citées ci-dessus, on doit tenir compte sérieusement des éléments suivants :

- 1) Les communautés d'intérêts présentes dans la circonscription proposée, ce qui inclut celles fondées sur des intérêts économiques, sociaux et régionaux;
- 2) Les moyens de communication et de transport à l'intérieur de la circonscription proposée;
- 3) Les caractéristiques physiques et les régions de la circonscription proposée; et
- 4) Les limites des circonscriptions existantes

Les critères inclus dans le dernier paragraphe sont tributaires des critères mathématiques décrits dans les points précédents et, par conséquent, ont tendance à entrer en jeu « sur les marges », lorsque le problème ne concerne pas la structure principale de la redistribution, mais plutôt le détail du tracé de quelques limites électorales.

L'importance relative des critères est clairement définie dans la loi; les organismes chargés de la redistribution jouissent de bien peu de discrétion. En outre, le comité de redistribution et la commission électorale élargie ne sont pas obligés de tenir compte des potentielles implications partisans des redistributions et en fait, ils ne le font pas.

L'égalité du poids des votes

Lorsque l'on effectue la délimitation des circonscriptions d'un État en Australie, le principe directeur est l'égalité du poids des votes.

D'un côté, on a recours à la population totale pour l'allocation de membres aux États et aux territoires et de l'autre, on utilise le nombre d'électeurs inscrits pour la délimitation des circonscriptions électorales. Étant donné que l'inscription électorale est obligatoire en Australie, ces données sont facilement accessibles lors du calcul.

Lorsqu'on applique le principe « une personne, un vote », le point de départ est de calculer le quotient électoral. Ce calcul s'effectue en divisant le nombre total d'électeurs dans un État ou un territoire donné par le nombre de sièges à la Chambre des représentants dans cet État ou territoire. Le résultat est alors arrondi au nombre entier le plus proche. La population des circonscriptions électorales d'un État ou d'un territoire donné peut s'éloigner de la population idéale jusqu'à 10 % au moment de la redistribution.

En plus du critère selon lequel la population des circonscriptions ne doit pas s'éloigner de plus de 10 % de la population idéale au moment de la redistribution, une autre règle mathématique est utilisée pour prévenir l'iniquité qui se produit après la redistribution : chaque circonscription électorale ne peut s'éloigner de plus de 3,5 % du quotient trois ans et demi après la date prévue de fin de la redistribution (ou le point médian de la période potentielle de sept ans depuis la dernière redistribution). Cette condition exige l'élaboration de projections démographiques.

En raison de cette condition, deux quotients d'inscription électorale doivent être calculés lors du processus de redistribution :

- Le quotient actuel ou le nombre moyen d'électeurs inscrits par circonscription; et
- Le quotient projeté ou le nombre moyen d'électeurs inscrits par circonscription trois ans et demi après la date prévue de fin de la redistribution.

Dans chaque cas, le quotient est calculé en divisant le nombre d'électeurs inscrits par le nombre d'élus auquel l'État ou le territoire a droit.

Le quotient actuel est établi selon le nombre d'électeurs inscrits lorsque commence la redistribution et la variation entre les circonscriptions peut aller jusqu'à 10 %. D'un autre côté, le quotient projeté se fonde sur les projections d'inscription électorale pour la période se situant trois ans et demi après la date prévue de fin de la redistribution et la population ne peut s'éloigner de plus de 3,5 % de ce quotient dans chaque circonscription. Pour atteindre ce quotient, le comité de redistribution est en mesure de compenser la croissance ou la décroissance de certaines régions.

Par exemple, l'estimation de l'inscription pour l'État de Victoria au début du processus de redistribution en 2003 se calculait comme suit : Nombre d'électeurs inscrits dans l'État de Victoria (3 259 454) ÷ par le Quotient électoral (88 093) = Nombre de circonscriptions à délimiter au Victoria (37)

Par conséquent, au moment de la redistribution, le nombre d'électeurs dans les circonscriptions pourrait s'éloigner jusqu'à 10 % de 88 093, ce qui signifie que le spectre de population acceptable s'étend de 79 284 à 96 902 électeurs.

Le quotient projeté pour l'État de Victoria a été calculé comme suit :

L'inscription électorale prévue au Victoria le 31 mars 2006 (3 473 637) ÷ par le Nombre de membres auxquels Victoria a droit (37) = Quotient projeté (93 882)

La moyenne d'inscription prévue pour mars 2006 (dans trois ans et demi) sur laquelle le comité de redistribution a fondé sa proposition est de 93 882 électeurs et l'écart de population acceptable va de 90 596 à 97 168 électeurs. (Consultez l'Annexe C pour le résumé complet du rapport statistique décrivant les populations totales et les écarts de populations actuelles et projetées pour la redistribution fédérale au Victoria en 2002.)

Informatisation du processus de redistribution

Les éléments de base utilisés pour délimiter les circonscriptions sont appelés secteurs de recensement. Ces petites unités géographiques sont utilisées par le bureau australien de statistique lors des cinq recensements annuels. Chaque unité contient des informations démographiques et électorales détaillées telles que la population, l'électorat et la population projetée.

Les limites géographiques des secteurs de recensement ainsi que les données démographiques et électorales qui leur sont associées sont numérisées et mises à la disposition du comité de redistribution aux fins de redistribution. On appelle « redistribution passive » la manipulation manuelle et l'incorporation de ces unités au sein d'un système d'information géographique (SIG). Le recours aux SIG a réduit la durée des redistributions d'une manière considérable au fil des ans.

Conclusion

L'hypothèse soutenant le processus de redistribution actuellement utilisé en Australie, décrit dans la Commonwealth Electoral Act de 1918 et appliqué en grande partie en 1984, est que la légitimité du processus peut être assurée par les éléments suivants :

- Fréquence des redistributions : des dispositions sont prévues afin que les redistributions soient entreprises à une fréquence suffisante pour limiter l'apparition d'iniquités de population entre les circonscriptions. De plus, le calendrier est défini par la loi et ne peut pas être manipulé pour en tirer des avantages politiques.
- Organisme de redistribution indépendant : les redistributions sont menées par des organes neutres et indépendants du pouvoir politique.
- Apport du public : le processus de redistribution est mené au vu et au su de tous et l'on doit tenir compte des opinions des personnes et des organisations intéressées.
- Critères établis encadrant la délimitation des circonscriptions : les comités de redistribution sont tenus d'oeuvrer en respect de l'ensemble des critères spécifiquement définis et qui sont largement reconnus par les acteurs d'un bout à l'autre du spectre politique.
- Entrée en vigueur automatique des redistributions : la proposition de redistribution finale n'est pas soumise à l'approbation du Parlement ni à celle des politiciens.

Selon Maley, Morling et Bell, « dans le système australien, une grande importance est accordée à la légitimité du processus [de redistribution] en comparaison avec l'importance accordée aux résultats eux-mêmes, puisqu'on croit généralement que si le mécanisme menant à une redistribution donnée est acceptable, alors la redistribution elle-même sera acceptée même par les participants au processus électoral qui se voient comme lésés par ce même processus. » En fait, les redistributions fédérales en Australie ne sont plus, pour la majeure partie, matière à débat partisan.

Annexe A : Dates des redistributions depuis 1901

	Nouvelle-Galles-du-Sud	Victoria	Queensland	Australie-Occidentale	Australie-Méridionale	Tasmanie	Territoire de la capitale australienne	Territoire du Nord
1900	11 décembre	26 septembre	4 décembre	5 décembre				
1903					2 octobre	2 octobre		
1906	13 juillet	13 juillet	13 juillet	13 juillet				
1913	27 février	1er février	1er février	1er février				
1922	13 septembre	4 octobre	13 septembre	13 septembre	13 septembre	13 septembre		
1934	1er août		1er août		1er août			
1937		21 juillet		28 juillet				
1949	11 mai	11 mai	11 mai	11 mai	11 mai	11 mai		
1955	30 août	10 août	10 août	10 août	19 octobre	30 août		
1968	21 novembre	21 novembre		21 novembre	21 novembre	21 novembre		
1969			27 février					
1974				19 avril		19 avril		

1977	31 octobre	31 octobre	31 octobre	7 novembre	31 octobre	31 octobre	
1980				28 février			
1984	11 octobre	14 septembr e	13 septembre	31 août	3 septembre	12 septembre	23 août
1989		5 juin		31 mars			
1992	31 janvier		28 janvier		17 janvier	1er avril	23 mars
1994		20 décembr e	1er décembre				30 septembre
1997			10 décembre	6 mars			10 décembre
1999					13 août		
2000	11 février			20 novembre		11 février	21 décembre
2003		29 janvier					19 février*

Le Territoire-du-Nord n'a pas subi de redistribution puisqu'il est revenu à ce qu'il était auparavant et qu'il ne compte donc maintenant plus qu'une seule circonscription à la suite du calcul effectué le 19 février 2003.

Annexe B : Calendrier des redistributions

La commission électorale australienne amorce la redistribution et détermine le quotient électoral;

Le commissaire électoral sollicite les suggestions écrites auprès du public;

Constitution du comité de redistribution

(Aussitôt que possible)



Suggestions du public

(Date butoir pour les suggestions — 30 jours)



Suggestions rendues publiques pour les commentaires du public

(Date butoir pour les commentaires écrits — 14 jours)



Le comité de redistribution étudie les suggestions et les commentaires et élabore une proposition de limites électorales.

(Aucune date n'est prévue)



Le comité de redistribution publie et présente au public les cartes indiquant les limites et les noms provisoires des circonscriptions

(Aucune date n'est prévue)



Oppositions du public aux propositions

(Date butoir pour les oppositions écrites — 28 jours)



Oppositions rendues publiques pour les commentaires du public

(Date butoir pour les commentaires écrits — 14 jours)



La commission électorale élargie étudie les oppositions et élabore une proposition finale

(audiences publiques)

(60 jours)



Décision sans appel

(Aussitôt que possible)

11.4 CANADA :

Deux principes sous-tendent le système de représentation du Canada. D’abord, le principe de la représentation territoriale : chaque citoyen est représenté à la Chambre des communes sur une base territoriale, soit la circonscription électorale. Ensuite, le principe « un électeur, un vote », le vote d’un citoyen ayant la même valeur que celui de tout autre. Le présent texte s’efforce d’expliquer ces deux aspects fondamentaux du système électoral canadien, à savoir le principe de la représentation à la Chambre des communes, soit la façon dont sont répartis les sièges entre les dix provinces et les territoires; et la façon dont on fixe et révisé périodiquement les limites des circonscriptions pour refléter les mouvements de population.

La représentation

L’une des grandes questions qu’envisageaient les Pères de la Confédération en 1867 était de faire en sorte que toutes les provinces fondatrices aient une représentation équitable à la Chambre des communes du Canada. Il fallait du même coup garantir que chaque région du pays ait son mot à dire dans le fonctionnement quotidien de la nouvelle fédération. On a ainsi recouru au principe fondamental de la représentation selon la population en vertu duquel chaque province obtiendrait un nombre de sièges qui corresponde directement à sa proportion de l’ensemble de la population du pays en regard de celle du Québec.

Toutefois, dès le début, les Pères de la Confédération ont reconnu la diversité géographique, culturelle, politique et démographique des provinces, de même que l’ampleur de leur population ainsi que leurs caractéristiques rurales et urbaines. À mesure que de nouvelles provinces adhéraient à la Confédération et que certaines régions se développaient plus rapidement que d’autres, cette diversité s’est accentuée. Il fallut alors en arriver à certains compromis et le principe fondamental de la représentation selon la population a dû nécessairement évoluer. La formule d’attribution des sièges a changé plusieurs fois depuis la Confédération pour tenir compte de cette évolution.

En décembre 2011, le Parlement a adopté la Loi sur la représentation équitable afin de s’attaquer à la sous-représentation des provinces où l’accroissement de la population est le plus

fort, soit l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Les principales dispositions de la loi visaient à réformer la formule d'attribution des sièges adoptée en 1985 et utilisée lors de la révision de la carte électorale ainsi qu'à mettre à jour de nombreuses dispositions de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

En 1985, il y avait 282 sièges à la Chambre des communes. Selon la formule utilisée en 1985, on divisait la population totale des dix provinces par un dénominateur (279 sièges, ce qui exclut les trois sièges alloués aux trois territoires du Nord canadien) afin d'obtenir le quotient électoral, lequel était ensuite utilisé pour calculer le nombre de sièges à accorder à chacune des provinces. La formule de 1985 contenait également la « clause sénatoriale » adoptée pour la première fois en 1915 stipule qu'une province ne peut avoir moins de sièges à la Chambre des communes qu'au Sénat. En vertu de la nouvelle clause des droits acquis inscrite dans la Loi de 1985 sur la représentation, aucune province ne peut avoir moins de sièges qu'elle n'en a obtenus en 1976 ou qu'elle n'en comptait au cours de la 33^e Législature.

La dernière disposition a eu comme résultat d'ajouter des sièges à la Chambre des communes. À la fin du processus effectué en 1992, la Chambre des communes comptait 301 sièges plutôt que 282 en raison de ces sièges ajoutés. La répartition basée sur le recensement de 2001 a établi le nombre de sièges à la Chambre des communes à 308 plutôt qu'à 282, toujours en raison des sièges ajoutés. Dans le cas de ces deux exercices de répartition, seuls l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario possédaient le nombre minimal de sièges selon leur population. Toutes les autres provinces avaient plus de sièges que ce à quoi elles avaient droit en vertu du critère d'équité de population. Bien que le dénominateur fixe ait ralenti le rythme de croissance de la Chambre des communes, cela s'est fait aux dépens des provinces où l'accroissement de la population est le plus fort. La nouvelle formule d'allocation faisant partie de la Loi sur la représentation équitable rapprochera toutes les provinces d'une représentation basée sur leur population. La Loi contient une nouvelle formule d'attribution des sièges que voici :

- Le quotient électoral pour le réajustement de 2011 est établi à 111 166, ce qui représente la population moyenne des circonscriptions avant le dernier exercice de répartition effectué en 2001, auquel s'ajoute la simple moyenne des taux de croissance de la population des provinces.
- Le nombre plancher du Sénat et la clause des droits acquis s'appliquent toujours.
- Une règle sur la représentation s'applique de telle sorte que si une province actuellement surreprésentée devait devenir sous-représentée à la suite de l'application de la nouvelle formule, des sièges additionnels seraient alloués afin que la province conserve sa représentation proportionnelle en vertu du critère de population.
- Les données démographiques utilisées dans le calcul de la répartition des sièges sont basées sur les prévisions démographiques publiées annuellement par Statistiques Canada. Ces prévisions pallient le sous-dénombrement net du recensement et offrent une idée plus précise de la population totale de chacune des provinces.

Révision effectuée après le recensement de 2011 :

- Étape 1 : Calcul de la répartition provisoire des sièges aux provinces : Population de la province / Quotient électoral (111 166) = Allocation provisoire des sièges aux provinces
- Étape 2 : Application des garanties du nombre de sièges minimal : Allocation provisoire des sièges aux provinces + Nombre plancher du Sénat et Clause des droits acquis = Deuxième allocation des sièges aux provinces
- Étape 3 : Application de la règle encadrant la représentation : Deuxième allocation des sièges aux provinces + Règle de la représentation = Nombre total de sièges des provinces
- Étape 4 : Ajout des sièges des territoires : Nombre total de sièges des provinces + Un siège par territoire = Nombre total de sièges

Comme exposé ci-dessous, pour la révision de 2021 et les révisions suivantes, le quotient électoral augmentera simplement en fonction du taux d'accroissement de la population observé depuis la révision précédente.

Révisions à la suite du recensement de 2021 et des recensements subséquents :

- Étape 1 : Calcul de la répartition provisoire des sièges aux provinces : Population des provinces / (Quotient électoral de la dernière révision) X (Taux moyen d'accroissement de la population depuis la dernière révision) = Quotient électoral Population des provinces / Quotient électoral = Allocation provisoire des sièges aux provinces
- Étape 2 : Application des garanties du nombre de sièges minimal : Allocation provisoire des sièges aux provinces + Nombre plancher du Sénat et Clause des droits acquis = Deuxième allocation des sièges aux provinces
- Étape 3 : Application de la règle encadrant la représentation : Deuxième allocation des sièges aux provinces + Règle de la représentation = Nombre total de sièges des provinces
- Étape 4 : Ajout des sièges des territoires : Nombre total de sièges des provinces + Un siège par territoire = Nombre total de sièges

La formule d'attribution des sièges basée sur le recensement de 2001 est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau : Formule d'attribution des sièges du Parlement canadien à la suite du recensement de 2001

Province/Territoire	Sièges 33 ^e Législature	Population (selon le recensement de 2001)	Division par le quotient électoral national (107 220)	Résultat arrondi	Sièges additionnels (clause sénatoriale)	Sièges additionnels (clause des droits acquis)	Total des sièges
Terre-Neuve-et-	7	512 930	4,784	5	1	1	7

Labrador								
Île-du-Prince-Édouard	4	135 294	1,262	1	3	0	4	
Nouvelle-Écosse	11	908 007	8,469	8	2	1	11	
Nouveau-Brunswick	10	729 498	6,804	7	3	0	10	
Québec	75	7 237 479	67,501	68	0	7	75	
Ontario	95	11 410 046	106,417	106	0	0	106	
Manitoba	14	1 119 583	10,442	10	0	4	14	
Saskatchewan	14	978 933	9,130	9	0	5	14	
Alberta	21	2 974 807	27,745	28	0	0	28	
Colombie-Britannique	28	3 907 738	36,446	36	0	0	36	
Total provincial	279	29 914 315						305
Nunavut		26 745						1
Territoires du Nord-Ouest	2	37 360						1
Yukon	1	28 674						1
Total national	282	30 007 094						308

La révision des limites des circonscriptions

Lorsque le nombre de sièges qui doit être attribué à chaque province a été déterminé en appliquant la formule constitutionnelle, le travail le plus difficile commence, soit découper le pays en circonscriptions électorales représentées par un député élu à la Chambre des communes.

Cet exercice s'appelle à proprement parler la « révision des limites des circonscriptions électorales », mais on y fait également allusion par les termes de « remaniement » ou « redécoupage ». La Loi constitutionnelle de 1867 prévoit qu'une révision doit s'effectuer après chaque recensement décennal, mais c'est la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales (L.R.L.C.E.) adoptée la première fois au Parlement en 1964 qui indique les règles à suivre pour mener à bien cette tâche énorme.

Avant l'adoption de la L.R.L.C.E., la Chambre des communes a assumé la responsabilité de délimiter les limites des circonscriptions électorales, par l'entremise d'un comité nommé à cette fin. Le processus n'était régi par aucune règle. La révision des limites des circonscriptions

faisait l'objet de passablement d'ingérence de la part des partis politiques. Ces pratiques, appelées « gerrymandering », visaient à assurer la réélection des députés du parti au pouvoir.

La création de commissions indépendantes

Au début des années 1960, on a décidé de confier à des commissions indépendantes, une pour chaque province, la tâche de réviser les frontières des circonscriptions électorales. En 1964, le Parlement a adopté les mesures législatives en ce sens. Un juge, désigné par le juge en chef de la province, présidait chaque commission, qui se composait de trois autres membres, dont le commissaire à la représentation, fonctionnaire qui devait faire partie de chaque commission. Les deux autres membres devaient être nommés l'un par le parti au pouvoir et l'autre par le parti formant l'opposition officielle. Les autres partis d'opposition ont toutefois protesté, si bien que la Loi a été modifiée pour confier au président de la Chambre des communes la responsabilité de nommer les deux membres en question.

Le poste de Commissaire à la représentation a été aboli en 1979 et la plupart de ses fonctions ont été transférées au Directeur général des élections du Canada. Aujourd'hui, chaque province possède une commission de délimitation électorale présidée par un juge ou une personne résidant dans la province nommée par le juge en chef de la province et composée de deux autres membres nommés par le président de la Chambre des communes. Puisque les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut ne possèdent qu'une seule circonscription, une commission de délimitation électorale n'a pas lieu d'être.

Afin de soustraire le processus de la révision des limites des circonscriptions à toute ingérence politique, la *Loi* stipule qu'aucun sénateur, ni aucun député fédéral ou membre d'une assemblée législative ou d'un conseil législatif d'une province ne peuvent faire partie d'une commission. En pratique, outre les présidents, plusieurs des membres des commissions sont des professeurs d'université ou de hauts fonctionnaires (non élus) des assemblées législatives.

La participation du public

Lorsque les règles pour la révision des circonscriptions ont été établies en 1964, les députés ont constaté que pour rendre le processus aussi équitable que possible, il fallait non seulement empêcher toute ingérence politique, mais également permettre aux électeurs de manifester leur point de vue aux commissions. Chaque commission fait donc publier son projet de carte électorale dans les journaux et invite les électeurs à des audiences publiques tenues en divers endroits choisis pour faciliter la participation du plus grand nombre possible de citoyens intéressés.

Les députés ne sont nullement exclus de ces audiences. En effet, il est connu que les députés ont tous leurs opinions personnelles en ce qui concerne les noms et les limites des circonscriptions proposées. Comme on reconnaît qu'ils tiendront inévitablement à se prononcer sur le nom et les limites des circonscriptions proposées, la Loi les autorise non seulement à se faire entendre aux audiences publiques, mais aussi à exprimer leur opposition aux propositions émises par les commissions. Celles-ci doivent examiner les objections soulevées, mais ne sont

nullement tenues de modifier leurs propositions. Dans tous les cas, ce sont les commissions qui décident en dernier ressort du tracé des limites des circonscriptions.

Critères utilisés pour établir les limites des circonscriptions

Une fois que le Directeur général des élections du Canada leur a remis les cartes et les chiffres de population tirés du dernier recensement décennal, les commissions ont dix mois pour formuler leurs propositions, tenir des audiences publiques et présenter un rapport final. Pour réaliser cette immense tâche, elles tirent leurs lignes directrices de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales de 1985. La révision ne se réduit pas simplement à un calcul mathématique, il s'agit plutôt d'un geste qui commande un équilibre délicat tenant compte tout autant des intérêts humains que des caractéristiques géographiques des circonscriptions en cause. Au cours de leurs travaux, les commissions reçoivent l'aide technique et administrative du personnel d'Élections Canada.

La tâche des commissions consiste à partager le territoire qui leur est assigné en un certain nombre de circonscriptions électorales, de telle sorte que la population comprise dans chacune de ces circonscriptions corresponde « d'aussi près qu'il est raisonnablement possible » à une moyenne (ou « quotient ») déterminée et des dimensions géographiques réalistes pour les circonscriptions des régions peu peuplées, rurales ou septentrionales. »

Afin de tenir compte de ces facteurs humains et géographiques, les commissions sont autorisées à s'éloigner du chiffre de la population moyenne en fixant les frontières des circonscriptions électorales. Toutefois, sauf dans les circonstances qu'elles considèrent comme exceptionnelles, les commissions ne peuvent s'éloigner de plus de 25 % du quotient électoral fixé pour la province.

Les étapes de la révision

L'ensemble du processus peut s'étendre sur dix mois et même davantage, à partir du moment où le directeur général des élections du Canada reçoit du statisticien en chef du Canada les résultats du dernier recensement jusqu'au moment où les nouvelles limites des circonscriptions sont en vigueur en vue d'une élection générale. Les principales étapes du processus de révision des limites des circonscriptions sont les suivantes.

L'établissement des commissions Le président de la Chambre des communes et le juge en chef de la province en question choisissent et nomment les membres de chaque commission de délimitation des circonscriptions électorales. Les commissions sont mises sur pied au plus tôt, soit dans les six mois suivant le recensement, soit dans les soixante jours après que les données du recensement sont publiées.

La répartition des sièges. Avant la publication de données de recensement décennal, le statisticien en chef du Canada communique les prévisions démographiques pour le Canada et les provinces. Cela permet aux commissions de commencer leur travail préliminaire. Après chaque recensement décennal, le statisticien en chef du Canada communique au directeur

général des élections du Canada les chiffres de la population de chaque province, en les ventilant par circonscription électorale et par secteur de recensement. À partir de ces chiffres et à l'aide de la formule prescrite par la Loi constitutionnelle, le directeur général des élections du Canada calcule le nombre de sièges qui revient à chaque province et territoire et publie les résultats dans la Gazette du Canada.

Les audiences publiques Les commissions font publier dans les journaux, au moins trente jours avant la date de la première audience publique, le tracé des circonscriptions proposées, en indiquant la date et l'endroit de chacune des audiences publiques. Chaque commission doit tenir au moins une audience publique avant de terminer son rapport. À l'occasion des audiences, les particuliers, les groupes et les députés peuvent exprimer leur opinion sur les propositions de la commission, après avoir donné à celle-ci un préavis écrit.

La remise des rapports À partir du moment où les chiffres de population lui ont été communiqués, chaque commission a dix mois pour terminer son rapport sur les limites des nouvelles circonscriptions électorales. Le directeur général des élections du Canada peut, au besoin, accorder une prolongation de deux mois au plus.

L'étude des rapports par le Parlement Chaque commission transmet, par l'entremise du directeur général des élections du Canada, son rapport au président de la Chambre des communes, qui veille à ce qu'il soit déposé en Chambre puis transmis à un comité désigné pour traiter des questions électorales. Les députés ont trente jours, à compter de la date du dépôt d'un rapport, pour faire connaître par écrit leurs objections; chacune d'entre elles doit être signée par au moins dix députés. Le comité a trente jours (davantage lorsque la Chambre des communes ne siège pas) pour examiner les objections soulevées à l'égard d'un rapport et pour renvoyer celui-ci au président de la Chambre des communes.

Le renvoi des rapports aux commissions. Les rapports sont ensuite retournés aux commissions, accompagnés des procès-verbaux du comité de la Chambre des communes. Les commissions décident alors s'il y a lieu de modifier leurs rapports.

Le décret de représentation électorale. Le directeur général des élections rédige le « décret de représentation électorale » où sont identifiées et décrites les circonscriptions électorales établies par les commissions et il transmet le document au gouverneur en conseil (le Cabinet). Dans les cinq jours suivants la réception du décret de représentation électorale par le gouverneur en conseil, ce dernier doit faire connaître publiquement les nouvelles limites des circonscriptions électorales par proclamation et, au plus tard cinq jours après cette proclamation, faire publier le décret de représentation électorale dans la Gazette du Canada. On ne peut utiliser les nouvelles limites des circonscriptions électorales au cours d'une élection avant qu'il ne se soit écoulé au moins sept mois entre la proclamation du décret de représentation électorale et la date de dissolution de la législature en vue d'une élection générale.

Conclusion

Depuis la Confédération, la formule de calcul de la représentation à la Chambre des communes ainsi que la méthode utilisée pour réviser les limites des circonscriptions électorales ont changé. Les modifications les plus importantes se sont produites dans les récentes décennies. Depuis les années 1940, la formule de représentation a subi quatre modifications fondamentales et le processus de révision des limites des circonscriptions a connu une modification en profondeur. Les modifications qui ont suivi les recensements de 1941, 1961, 1971 et 1981 ont retardé les révisions. Les discussions constitutionnelles qui ont abouti aux accords du lac Meech et de Charlottetown ont de plus retardé la révision qui devait normalement suivre le recensement de 1991. Cependant, les changements les plus récents de la formule et de la L.R.L.C.E. ont été apportés avant le début de l'exercice de révision de 2011, ce qui a permis d'appliquer le processus dans les délais prévus.

Le processus de redistribution peut donc continuer à évoluer. La population du Canada est toujours grandissante et les exigences du système changent.

11.5 LE ROYAUME-UNI :

Le système de redistribution du Royaume-Uni est en vigueur depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et il n'a subi que de légères modifications depuis sa mise sur pied. En 2005, cinq redistributions avaient déjà été effectuées : en 1947, en 1954, en 1969, en 1983 et en 1995. La sixième redistribution est en cours et doit être terminée en 2006. Quatre commissions de délimitation indépendantes sont respectivement chargées des travaux de redistribution en Angleterre, en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord.

Contexte historique

Le système utilisé pour l'élection des membres de la chambre basse du Parlement a été introduit au 13^e siècle et n'a connu à peu près aucun changement au cours des 600 années qui ont suivi. Au départ, chacun des comtés (shires) et des bourgs (boroughs) était invité à désigner deux représentants : l'un était élu parmi les propriétaires terriens et l'autre par les bourgs affranchis. Lorsque l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande ont rejoint le Royaume-Uni, leurs députés ont commencé à se faire élire de la même manière.

Les limites des circonscriptions parlementaires n'étaient pas l'objet de controverses puisque personne ne s'attendait à ce que les circonscriptions aient des populations à peu près égales. On concevait les députés comme les représentants d'une région (ou d'un domaine) et non pas d'individus. Les changements au système ont été en grande partie apportés à trois occasions par suite de l'élargissement du droit de vote, dans des circonscriptions où seuls les hommes avaient le droit de vote, soit lors de la promulgation des lois de réforme de 1832, 1867 et 1885.

Avant l'avènement de la Great Reform Act de 1832, il existait des disparités majeures entre les circonscriptions électorales. Cette situation résultait en premier lieu de l'urbanisation

industrielle du 19^e siècle. Les trois redistributions du 19^e siècle ont réduit ces différences en enlevant des sièges aux petits boroughs, la plupart étant des « bourgs pourris » dont le nombre d'électeurs était négligeable, et en les attribuant aux comtés qui se développaient rapidement. La plupart des boroughs qui comptaient deux sièges ont perdu leur statut particulier et les nouvelles circonscriptions attribuées aux comtés n'étaient plus qu'un seul député.

Au 19^e siècle, les redistributions étaient entreprises par la Chambre des communes qui favorisait grandement les intérêts électoraux du gouvernement. La première redistribution qui a eu lieu au 20^e siècle, celle de 1917, est la première où les commissaires étaient explicitement non partisans et que les Commissions étaient encadrées par des principes clairement établis et jouissaient de la liberté d'émettre des recommandations au sujet de la délimitation des circonscriptions. Il s'agissait également de la première fois où l'objectif de l'équité de la taille des populations des circonscriptions était accepté. Cependant, après la redistribution de 1918, les limites des circonscriptions n'ont pas été mises à jour durant toute une génération, ce qui a eu comme effet de faire apparaître d'importantes divergences entre les circonscriptions. Le système moderne a été instauré après la Seconde Guerre mondiale, en partie en réponse à d'importantes anomalies dans la taille des circonscriptions, comme le révélait le nombre d'électeurs des différentes circonscriptions.

Recommandations pour la redistribution émises par le Comité Vivian En 1942, la coalition qui formait le gouvernement pendant la guerre a établi un comité présidé par le registraire général Vivian afin d'étudier divers aspects du système électoral, y compris « les principes sur lesquels tout plan de redistribution devrait être fondé ». Le Comité Vivian a jugé que la représentation équitable constituait le principe de base d'une démocratie parlementaire : les circonscriptions devaient donc être de populations égales et devaient élire un membre chacune. La Comité a également proposé quatre éléments principaux dont il faudrait tenir compte lors des redistributions :

- la nécessité d'établir un quotient électoral par circonscription, ou une moyenne du nombre d'électeurs par circonscription;
- la nécessité d'établir des limites de tolérance définissant ainsi un écart du quotient raisonnable;
- la nécessité d'établir une continuité temporelle dans les circonscriptions, et de ne proposer des changements qu'au besoin, afin que les députés puissent établir une relation à long terme avec leurs commettants;
- la nécessité d'établir des limites de circonscriptions qui respectent les limites gouvernementales locales afin d'assurer une représentation des communautés et de faciliter l'organisation des élections, lesquelles sont administrées par des gestionnaires des gouvernements locaux.

Les autres recommandations portaient sur le temps qui doit s'écouler entre deux redistributions et les procédures que doivent suivre les quatre commissions indépendantes. Le Comité Vivian a aussi offert certains conseils au sujet d'une possible garantie d'un nombre de députés minimal pour chaque comté. Ce sujet a été l'objet de débats pendant les cinquante années qui ont suivi.

Les Lois de 1944 et de 1958 La première Loi sur la Chambre des communes (Répartition des sièges), qui est entrée en vigueur en 1944, adoptait plusieurs des recommandations du Comité Vivian. La loi établissait la limite de tolérance à plus ou moins 25 % du quotient électoral. Elle maintenait la représentation de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord à ce qu'elle était en 1944 et indiquait le nombre maximal souhaitable de députés pour la Grande-Bretagne; elle sous-entendait ainsi un nombre maximal pour l'Angleterre. La révision initiale des circonscriptions parlementaires, complétée en 1947, était fondée sur cette loi.

Avant la fin de la révision, les commissaires ont toutefois soutenu qu'ils ne pouvaient en même temps respecter la tolérance de 25 % et les délimitations des gouvernements locaux. Le premier critère a apparemment eu préséance sur le deuxième puisqu'il était cité le premier dans les règles en annexe à la Loi. Le Parlement a cependant déterminé que l'exigence organique voulant que l'intégrité des communautés soit respectée aurait préséance sur les exigences mathématiques voulant que l'électorat de chaque circonscription soit égal. Ils ont donc abrogé la règle de dérogation et l'ont remplacée par une règle voulant que la population comprise dans chaque circonscription corresponde « d'aussi près qu'il est raisonnablement possible » au quotient électoral. Cette nouvelle règle a été placée après la règle sur les limites des gouvernements locaux et jugée subsidiaire à cette dernière.

Les Commissions ont présenté les rapports faisant état de leurs premières révisions périodiques de l'ensemble des circonscriptions en 1954. La loi de 1944 stipulait que ces révisions devaient se faire tous les cinq à sept ans. Les députés et les organisations politiques en ont été consternés puisque cela signifiait que les circonscriptions allaient être changées considérablement tôt après leur création, contrairement aux recommandations du Comité Vivian qui visaient à assurer une continuité temporelle. Le gouvernement a donc modifié la Loi sur la redistribution en 1958 en allongeant la période s'écoulant entre ces révisions pour la porter à des intervalles allant de dix à quinze ans. En 1992, cela a été à nouveau modifié pour des intervalles allant de huit à douze ans.

La loi a subséquemment été modifiée pour prendre en considération les changements majeurs apportés aux gouvernements locaux dans les années 1970 et elle a été consolidée en 1986 dans la Parliamentary Constituencies Act. Les principes de base des redistributions n'ont cependant pas changé.

Cadre légal régissant la redistribution

Responsables de la délimitation L'exercice de délimitation est mené par quatre commissions de délimitation des circonscriptions indépendantes et non partisans en Angleterre, en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Les Commissions sont composées de quatre membres nommés par les secrétaires d'État pertinents. Le président de chacune de ces commissions est le Président de la Chambre des communes, mais il n'assiste ni ne participe aux réunions; le vice-président, un juge doyen dans tous les cas, préside les réunions. Des évaluateurs représentant les ministères qui fournissent des données essentielles travaillent pour chacune des Commissions. En Angleterre et au pays de Galles, il s'agit du registraire général et du directeur

général du service cartographique de l'État. Chaque Commission possède également un petit nombre de fonctionnaires.

Les commissions soumettent des recommandations au Parlement. Ces recommandations peuvent être acceptées ou rejetées, mais elles ne peuvent être altérées. Un secrétaire d'État peut modifier les recommandations avant de les transmettre au Parlement, mais cela ne s'est jamais produit. Au cours de ce siècle, le Parlement n'a jamais révisé les limites des circonscriptions préparées par les commissaires de manière importante.

Fréquence En 1944, lorsqu'il a été décidé d'effectuer des redistributions des sièges régulièrement, l'intervalle prévu était de « pas moins de trois ans ni plus de sept ans », soit une fois durant la durée d'une législature de cinq ans. Cependant, les ennuis qu'a provoqué la première redistribution de routine en 1954-1955, seulement cinq ans après la mise en oeuvre en 1950 du redécoupage intégral des limites des circonscriptions, a suscité des protestations. Les contraintes temporelles ont donc été modifiées en 1958 pour « pas moins de dix ans ni plus de quinze ans » et en 1992, la limite a changé de nouveau; la redistribution des sièges est maintenant requise à intervalles allant de huit à douze ans.

Le processus a été lent lors de chacune des révisions. En fait, la troisième révision périodique a duré sept ans. Bien qu'une partie du retard soit due aux contestations judiciaires concernant les limites des sections de vote et n'était donc pas attribuable au processus de délimitation, une importante partie du retard découlait des procédures d'appel complexes définies dans la Loi de 1958.

Répartition des sièges parmi les nations constitutives du Royaume-Uni De la première à la quatrième révision, la législation électorale prévoyait un nombre de sièges minimal pour l'Écosse (71) et le pays de Galles (35), un nombre maximal et minimal pour l'Irlande du Nord (de 16 à 18), et un nombre total de sièges pour la Grande-Bretagne (Angleterre, Écosse et pays de Galles) qui ne devrait pas excéder par beaucoup 613 sièges. En conséquence de ces règles, l'Angleterre est devenue sous-représentée par rapport à sa population, et l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord sont devenus surreprésentés. Par exemple, si les sièges étaient alloués aux nations constitutives du Royaume-Uni strictement en fonction de leurs populations, avant la quatrième révision, l'Angleterre aurait des sièges additionnels, et l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord en auraient beaucoup moins :

	Nombre réel de sièges au début de la quatrième révision :	<i>Nombre de sièges en fonction de la population au début de la quatrième révision :</i>
Angleterre	529	549
Écosse	72	59

Pays de Galles	40	34
Irlande du Nord	18	17

Cette allocation des sièges changera d'une manière considérable lors de la cinquième révision en raison de la loi de 1998 sur l'Écosse qui retire la garantie d'un nombre minimal de sièges pour l'Écosse. La loi sur l'Écosse stipule également que le quotient électoral de l'Angleterre doit être utilisé pour déterminer le nombre de sièges alloués à l'Écosse au Parlement de Westminster. Cette application du quotient électoral anglais à l'Écosse aura vraisemblablement comme effet de réduire le nombre de sièges écossais, actuellement de 72, à moins de 60 sièges. En fait, la Commission de délimitation d'Écosse, laquelle a maintenant terminé la cinquième révision, propose 59 circonscriptions.

Allocation des sièges aux comtés et aux boroughs Chaque commission commence le processus de délimitation en tenant pour acquis qu'elle aura le même nombre de sièges au Parlement que celui qu'elle possède à ce moment. Par conséquent, la quatrième révision périodique a débuté en 1991 avec 529 sièges pour l'Angleterre, 72 sièges pour l'Écosse, 40 sièges pour le pays de Galles et 18 sièges pour l'Irlande du Nord.

Les commissions établissent le nouveau quotient électoral en divisant les plus récents chiffres sur l'électorat par le nombre de sièges calculés lors de la redistribution précédente, c'est-à-dire le nombre de sièges actuel. Pour la quatrième révision, les quotients étaient les suivants :

	<i>Nombre de sièges</i>	<i>Quotient électoral</i>
Angleterre	529	69281
Écosse	72	58525
Pays de Galles	40	54569
Irlande du Nord	18	67852

Les commissions d'Angleterre et du pays de Galles allouent ensuite le nombre approprié de sièges à chaque comté non métropolitain (allant de 1 à l'île de Wight à 17 au Kent et au Hampshire), à chaque comté métropolitain (allant de 13 au Tyne and Wear à 29 aux Midlands de l'Ouest) et à chacun des 32 districts (boroughs) de Londres.

Une fois que les sièges ont été répartis parmi les comtés et les boroughs, les commissions élaborent des cartes électorales provisoires. Il est possible, dans le processus de création de ces cartes, d'accorder des sièges additionnels si des « considérations géographiques sociales » le motivent. Par conséquent, la taille de la Chambre des communes a augmenté avec constance : de 625 à 630, puis à 635, ensuite à 650, et finalement à 659 dans la quatrième révision.

Processus de consultation publique Les cartes provisoires de la commission sont publiées lorsqu'elles sont terminées. Si des oppositions aux limites des circonscriptions sont présentées, des enquêtes locales sont organisées. Les étapes de la consultation populaire sont les suivantes :

- 1) La commission fait paraître ses recommandations pour une unité de gouvernement local dans un ou plusieurs journaux distribués dans la région touchée et envoie des avis à tous les députés, partis politiques et gouvernements locaux concernés en leur donnant des détails et en leur indiquant où il est possible de consulter des cartes des circonscriptions proposées. Les représentations peuvent être faites dans le mois qui suit la publication.
- 2) Si au moins 100 électeurs locaux ou une autorité locale ont présenté des oppositions avant la date butoir, il faut alors tenir une enquête locale. Cette enquête est présidée par un commissaire adjoint spécial nommé à cette fin qui est toujours un avocat chevronné. Uniquement en Angleterre, cette personne ne doit avoir ni connaissance détaillée de la région qui lui est assignée, ni affiliation politique.
- 3) Avant l'enquête, un document résumant les représentations reçues ainsi qu'une liste complète de ceux qui ont fait des représentations et l'objet de leur présentation est produit.
- 4) Lors de l'enquête locale, le commissaire adjoint invite tous ceux qui ont acheminé des représentations par écrit à faire des présentations à l'oral et il peut leur poser des questions. Les personnes qui font des représentations ont aussi le droit de contre-interroger les autres intervenants. Certains de ceux qui s'opposent aux recommandations provisoires (surtout les partis politiques) peuvent offrir des plans de rechange pour une ou plusieurs circonscriptions. On ne peut discuter de sujets politiques, mais les partis politiques et leurs représentants (y compris les gouvernements locaux) sont invariablement dominants. Ils invoquent les critères inclus dans les règles, plus particulièrement ceux qui concernent les communautés d'intérêts et les inconvénients qu'auront à subir les électeurs, pour influencer le commissaire adjoint afin qu'il recommande à la commission de créer des circonscriptions qui servent leurs intérêts politiques partisans.
- 5) Se fondant sur ce qui a été écrit, et plus particulièrement, sur ce qui a été entendu, en plus de visites sur le terrain lorsque nécessaire, le rapport synthétise l'opinion locale au sujet des recommandations provisoires, les contre-propositions présentées lors de l'enquête et présente une évaluation des preuves et des recommandations selon lesquelles la commission devrait ou non apporter des changements à ces propositions provisoires.

Les commissaires responsables de la délimitation acceptent habituellement (mais pas toujours) les recommandations du commissaire adjoint. Les rapports et les raisons justifiant l'acceptation ou le rejet des recommandations sont rendus publics.

Si les commissaires modifient les limites des circonscriptions en se basant sur le processus d'enquête, d'autres enquêtes deviennent alors nécessaires. L'enquête dans son ensemble peut se révéler un processus de longue haleine et répétitif. Par exemple, les commissaires anglais ont

commencé à travailler sur leur troisième révision périodique en 1976 et n'ont pas produit leur rapport avant la fin de l'année 1982.

Les commissions peuvent également tenir des révisions intérimaires pour prendre en considération des changements majeurs apportés à un gouvernement local ou si la population change substantiellement. Une seule révision intérimaire importante a eu lieu : en 1990, la commission de l'Angleterre a recommandé l'ajout d'une circonscription pour la nouvelle ville de Milton Keynes qui se développait rapidement.

Critères de délimitation L'équité de population, la densité, les liens géographiques préexistants, les limites administratives et naturelles, ainsi que les communautés d'intérêts sont les seuls facteurs dont les commissaires peuvent tenir compte lors de l'établissement des limites des circonscriptions. Voici un sommaire de ces règles :

- « dans la mesure où cela est raisonnablement possible », les délimitations des circonscriptions ne doivent pas chevaucher les limites des gouvernements locaux principaux; cette exigence est cependant moins sévère en Écosse, et l'est encore moins en Irlande du Nord;
- l'électorat de chaque circonscription devrait être aussi près que possible du quotient électoral, dans les limites posées par la règle précédente. Les commissions peuvent s'écarter de la règle précédente afin d'éviter les différences entre les électors parmi les circonscriptions voisines;
- les commissions peuvent déroger de l'application stricte des deux règles précédentes s'il est souhaitable de le faire pour tenir compte « des considérations géographiques spéciales, y compris plus particulièrement l'étendue, la forme et l'accessibilité d'une circonscription en particulier »;
- les commissions devraient également prendre en considération les inconvénients qui peuvent être causés et les liens locaux qui peuvent être brisés si la commission ne tient compte que du principe des circonscriptions égales.

Deux règles procurent une importante flexibilité aux Commissions : la possibilité d'outrepasser la règle selon laquelle on ne peut créer de circonscriptions qui chevauchent les limites de gouvernements locaux si cela est nécessaire afin d'éviter des disparités importantes entre les électors des circonscriptions; et le recours aux « considérations géographiques spéciales » (la taille, la forme et l'accessibilité sont fréquemment données comme exemple) pour justifier la dérogation des exigences concernant à la fois les limites des gouvernements locaux et l'équité des électors.

Le tableau ci-dessous contient la liste du nombre de circonscriptions qui se sont écartées du quotient électoral et leur « pourcentage d'éloignement » de ce quotient électoral, après la quatrième révision :

	<i>Angleterre</i>	<i>Pays de Galles</i>	<i>Écosse</i>	<i>Irlande du Nord</i>	<i>Total</i>
Moins de 10 %	444	29	50	14	537
Entre 10 % et 15 % (positif ou négatif)	60	8	12	0	80
Entre 15 % et 20 % (positif ou négatif)	21	1	5	4	31
Plus de 20 % (positif ou négatif)	4	2	5	0	11

Commission de délimitation non partisane En principe, les commissaires ne doivent pas être au fait des intérêts des partis politiques. En fait, personne n'a sérieusement laissé entendre que les commissaires s'écartaient de cet idéal apolitique. D'un côté, durant le processus d'examen public, les partis politiques et les députés peuvent essayer de convaincre les commissaires, par exemple en employant des arguments prétendument objectifs au sujet des communautés naturelles, dans le but réel d'agir dans leur propre intérêt partisan.

Contestations judiciaires aux redistributions

En 1982, le Parti travailliste intente un procès contre la Commission anglaise de délimitation, contestant la nouvelle proposition de délimitation de la Commission. Il s'agissait de la première contestation judiciaire déposée à l'endroit d'une commission de délimitation au Royaume-Uni.

Dans sa contestation, le Parti travailliste soutient que la Commission a donné trop de poids aux « communautés naturelles » et aux limites de comtés, mais n'a pas suffisamment considéré l'égalité de l'électorat. Par exemple, l'île de Wight et la banlieue londonienne de Surbiton ont toutes deux été désignées comme des circonscriptions à part entière alors que la première comptait 95 000 électeurs et la seconde seulement 48 000.

La cour, cependant, dans sa décision *R. c. la Commission de délimitation* pour l'Angleterre (ex parte Foot) a affirmé ne posséder aucune preuve selon laquelle la Commission aurait failli à sa tâche de garantir l'égalité des électeurs. De plus, la cour a manifesté d'importantes réticences quant à la possibilité de remettre en question la souveraineté d'une Commission. Elle a laissé entendre qu'elle serait prête à le faire uniquement dans des circonstances très particulières, s'il devenait manifeste qu'une Commission avait agi de manière déraisonnable. La cour en Grande-

Bretagne n'a reçu aucun nouveau cas se rapportant à l'équité d'un découpage depuis cette décision de 1983.

Étapes du processus des commissions

Chaque commission doit procéder de la façon suivante :

1) La commission décide quand entreprendre une revue périodique et annonce son intention de le faire. Les quatre commissions ne sont pas tenues d'agir en même temps, mais elles le font normalement. Il faut habituellement plus de temps en Angleterre pour terminer les travaux de redistribution.

2) Chaque commission calcule son quotient électoral en utilisant la formule de 1986 : le nombre d'électeurs inscrits le jour de « qualification » (lorsque la révision a été annoncée publiquement) est divisé par le nombre de sièges existants.

3) En Angleterre, en Écosse et au pays de Galles, les commissions déterminent le nombre de sièges auquel chacune des unités gouvernementales locales a théoriquement droit, en divisant le nombre de circonscriptions par le quotient électoral. Cette procédure n'existe pas en Irlande du Nord étant donné que les unités gouvernementales locales ne sont pas définies dans la loi.

4) Si le droit théorique des circonscriptions mène à la création de circonscriptions très grandes ou très petites relativement au quotient, deux unités gouvernementales locales contiguës peuvent être fusionnées pour atteindre une plus grande égalité. Cette situation s'est toutefois rarement présentée.

5) Le personnel de la commission prépare un certain nombre de cartes pour les circonscriptions de chacune des unités gouvernementales locales. Les circonscriptions électorales des gouvernements locaux sont toujours utilisées comme éléments de base : cette approche n'est pas imposée par la loi, mais elle est devenue le modus operandi.

6) La commission évalue les propositions et décide de celles qu'elle va soumettre au processus de consultation populaire en tant que recommandations provisoires.

7) Après les consultations populaires (voir ci-dessous), la commission évalue les renseignements additionnels et les avis fournis par le commissaire adjoint qui a tenu les enquêtes publiques, et décide si elle doit modifier ou confirmer ses recommandations provisoires. Si elle maintient ses recommandations initiales, celles-ci forment en fait les recommandations finales qui sont publiées et incluses dans le rapport final présenté au Parlement. Si la commission décide de changer ses recommandations provisoires en tout ou en partie (y compris une proposition de nom de circonscription), les changements sont publiés et une autre ronde de consultation populaire est entreprise.

8) Lorsque toutes les recommandations sont finales, les rapports sont soumis au Parlement par l'entremise du secrétaire d'État compétent.

La commission doit recommander un nom pour chaque circonscription (ce qui peut soulever les passions locales) et définir chacune comme étant un borough ou un comté. Les candidats peuvent dépenser plus d'argent pour faire campagne dans les comtés (ruraux) que dans les boroughs (urbains).

Les problèmes causés par le processus de révision

Le processus de révision peut demander beaucoup de temps. En Angleterre, la quatrième révision a duré quatre ans et il a par exemple fallu 1028 jours pour effectuer celle du comté du Devon. Mais le problème le plus important est que les règles sont ambiguës et que leurs normes sont subjectives (par exemple, « d'aussi près que faire se peut ») et il n'est pas défini l'ordre de préséance des critères les uns par rapport aux autres. Les règles et les procédures créent donc certains problèmes, notamment :

- la garantie d'un nombre minimal de sièges pour trois des quatre pays mène à leur surreprésentation par rapport à la représentation de l'Angleterre, dont la population croît rapidement; cette situation pourrait changer pour l'un de ces trois pays, l'Écosse, lorsque la cinquième révision sera terminée.
- la méthode de calcul du quotient électoral donne naissance à certaines distorsions favorisant l'augmentation du nombre de sièges. Ceci est dû aux circonscriptions dont la population s'éloigne considérablement du quotient électoral (à cause de considérations géographiques spéciales) et qui font partie du dénominateur;
- l'allocation théorique de sièges aux régions gouvernementales locales tend également à gonfler le nombre de sièges. Ceci est attribuable au rajustement lorsque le résultat donne une fraction supérieure à 0,5 puisque le nombre de sièges est habituellement arrondi au nombre qui suit (vers le haut et non vers le bas);
- les commissions n'accordent pas toutes le même poids aux divers critères. Par exemple, lors de sa quatrième révision, la commission de l'Écosse a décidé de ne pas créer de sièges additionnels (après que le Parlement a exprimé son désir de ne voir aucune augmentation dans le nombre de ses députés), alors que la commission du pays de Galles a créé deux sièges additionnels, même si le pays était déjà considérablement surreprésenté;
- une commission (plus particulièrement la commission de l'Angleterre, dont la tâche est la plus importante) peut accorder différents poids à certains critères selon les différentes régions, donnant ainsi une impression d'incohérence;
- il est avantageux d'utiliser le nombre d'électeurs inscrits plutôt que la population totale, car les électeurs sont recensés tous les ans. Cela signifie cependant que de deux à trois millions de personnes risquent de ne pas être incluses dans le calcul. Les commissions ne peuvent en tenir compte lorsqu'ils allouent les sièges, ce qui désavantage les régions où le taux d'inscription n'est pas élevé, à savoir principalement les grandes villes. De plus, ils ne peuvent tenir compte des projections de croissance de la population;
- le système d'enquête locale permet aux partis politiques d'utiliser divers critères pour faire pression en faveur de leurs intérêts politiques sans étaler leurs vraies motivations au grand jour. La force du plaidoyer peut convaincre même si la cause n'est ni noble ni fondée.

11.6 FIJI :

Les Fidji sont un pays du Pacifique divisé sur le plan ethnique et connu pour ses tensions politiques qui ont mené à plusieurs coups d'État. Les deux principaux groupes ethniques sont les Fidjiens autochtones et les Indo-Fidjiens. Les Indo-Fidjiens sont principalement les descendants de travailleurs engagés à long terme amenés de l'Inde par les colons britanniques au cours du 19^e siècle pour travailler sur les plantations de canne à sucre. Ces deux groupes sont de taille semblable. Selon le recensement de 1996, 51,1 % de la population est fidjienne autochtone, alors que 43,4 % est indienne.

Depuis l'indépendance obtenue en 1970, les Fidjiens autochtones et les Indo-Fidjiens votent dans des circonscriptions communales distinctes, bien que dans deux des trois Constitutions en vigueur depuis 1970, des circonscriptions ouvertes ont également existé. Les partis politiques sont généralement à base ethnique, tout comme le vote qui est essentiellement guidé par l'origine ethnique. Puisque la population est répartie de manière plutôt équilibrée, les victoires électorales tendent à dépendre des résultats des circonscriptions ouvertes. La délimitation des circonscriptions, particulièrement des circonscriptions ouvertes, est donc d'une grande importance aux Fidji.

Contexte historique

À la suite de son indépendance du Royaume-Uni en 1970, les Fidji ont semblé effectuer une transition relativement réussie vers une démocratie multiethnique. Cependant, en 1987, à la suite de l'élection d'un gouvernement que l'armée dominée par les Fidjiens autochtones percevait comme trop proche de la communauté indo-fidjienne, deux coups d'État se sont produits. Finalement, une nouvelle Constitution munie de dispositions qui favorisaient fortement la population autochtone a été promulguée.

La Constitution de 1990 instaurait un nouveau système électoral basé entièrement sur la représentation communale des groupes ethniques, avec des listes électorales distinctes pour les Fidjiens, les Indiens et les électeurs généraux. D'un côté, la primauté à la population fidjienne autochtone était garantie dans la plupart des postes supérieurs et administratifs, y inclus la fonction de premier ministre; de l'autre côté, la population indo-fidjienne était sous-représentée au gouvernement, considérant son importance numérique.

En 1994, dans un contexte de difficultés économiques, de condamnations internationales, incluant l'expulsion du Commonwealth, et de haut taux d'émigration des membres de la communauté indienne, le gouvernement fidjien a mis sur pied une commission de révision de la Constitution (Constitution Review Commission), chargée de revoir la Constitution et de publier des recommandations en vue d'en arriver à une forme de représentation moins partielle. La Commission a finalement recommandé une nouvelle Constitution dotée d'un ensemble de mesures innovantes et conçue de manière à favoriser le développement d'un système politique multiethnique aux Fidji. L'une de ces recommandations était l'adoption d'un système de scrutin à vote alternatif.

La Constitution de 1997, telle qu'adoptée, incluait le mode de scrutin préférentiel. Toutefois, on a également conservé les sièges communaux dans la Constitution : on élisait les deux tiers des sièges du nouveau Parlement sur la base des circonscriptions communales, alors qu'on élisait le tiers restant à partir d'une liste électorale ouverte.

Des élections ont été tenues en mai 1999, conformément à la Constitution. Ces élections se sont soldées par une victoire surprise du parti indo-fidjien, le Fiji Labour Party (FLP), et par l'élection du premier Premier ministre indo-fidjien, Mahendra Chaudhry. Un an plus tard, le 19 mai 2000, le premier ministre et d'autres représentants du gouvernement hauts placés ont été pris en otage au Parlement par un groupe armé mené par George Speight, un membre d'un groupe nationaliste radical de Fidjiens autochtones. Le gouvernement Chaudry a été dissout, la loi martiale déclarée, et la Constitution de 1997 abrogée.

En juillet 2000, l'armée a transféré le pouvoir à un gouvernement intérimaire non-élu et le Fidjien autochtone Laisenia Qarase a été fait premier ministre. À la suite de fortes pressions de la part de la communauté internationale, le gouvernement intérimaire a tenu des élections en août 2001 en vertu des dispositions de la Constitution de 1997.

L'électorat s'est pour la plus grande partie cantonné au vote guidé par l'ethnicité et c'est le parti politique du premier ministre intérimaire Qarase qui a remporté le plus de sièges au Parlement, soit 31 sur un total de 71. Le premier ministre déchu du Fiji Labour Party est arrivé deuxième avec 27 sièges. M. Qarase a été assermenté à titre de premier ministre des Fidji le 10 septembre 2001. Les prochaines élections sont prévues pour septembre 2006.

Systeme electoral

Le Parlement bicaméral des Fidji est composé d'un Sénat, nommé et d'une Chambre des représentants, élue. Les 71 membres de la Chambre des représentants sont élus directement à partir de circonscriptions uninominales par un mode de scrutin préférentiel.

Les 71 circonscriptions législatives sont composées de 46 circonscriptions communales et de 25 circonscriptions ouvertes. Les membres sont élus comme suit :

- 46 membres sont élus par les électeurs inscrits à l'une ou l'autre des quatre listes électorales :
 - 23 sont élus à partir d'une liste électorale dont les électeurs sont inscrits comme Fidjiens autochtones;
 - 19 sont élus à partir d'une liste électorale dont les électeurs sont inscrits comme Indiens;
 - 1 est élu à partir d'une liste électorale dont les électeurs sont inscrits comme Rotumans;
 - 3 sont élus à partir d'une liste électorale dont les électeurs ne sont pas inscrits comme Fidjiens, Indiens ou Rotumans. Il s'agit de la liste électorale des électeurs généraux.

- 25 membres sont élus par les électeurs de toutes les communautés qui sont inscrits à la liste électorale ouverte.

Les résultats électoraux dépendent en grande partie de la distribution démographique des groupes ethniques et de la façon dont la délimitation des circonscriptions est effectuée, particulièrement en ce qui concerne les sièges ouverts.

Cadre légal régissant la délimitation

Organisme responsable de la délimitation des circonscriptions La Constitution de 1997 prévoit que la délimitation, aussi appelée « redécoupage », est effectuée par une commission de délimitation électorale (Constituency Boundaries Commission), composée de trois personnes :

- Un président qui doit être juge ou qualifié pour être juge. Le président de la Commission est nommé par le Président qui agit en son nom propre, à la suite de consultations auprès du premier ministre et du chef de l'opposition.
- Deux autres membres nommés par le Président, un désigné par le premier ministre et l'autre par le chef de l'opposition.

Une personne ne peut être nommée membre de la Commission si elle est députée, membre d'un corps de représentants ou membre d'un service d'État, ou si elle a occupé l'une ou l'autre de ces fonctions au cours des quatre années précédentes.

Pouvoir final de décision Bien que la Commission doive faire connaître sa décision à la Chambre des représentants, accompagnée d'un résumé des objections qui y ont été formulées et des raisons justifiant sa décision, l'assemblée législative ne vote pas sur la décision et ne peut y opposer de veto. Soumise à la compétence de la cour pour le dépôt d'une demande en révision judiciaire, la décision de la Commission est finale.

Apport du public au processus Lorsque la Commission de délimitation électorale propose de modifier la délimitation des circonscriptions, elle doit publier un avis et solliciter l'apport des partis politiques, des députés et de toute autre personne ou organisation souhaitant participer au processus. L'appel à contribution doit spécifier la durée pendant laquelle les contributions seront acceptées, qui doit être d'un minimum de soixante jours.

L'avis doit être publié dans les quotidiens et diffusé sur les ondes des stations de radio locales. L'avis doit d'abord mentionner la procédure par laquelle toute personne intéressée à étudier les cartes indiquant les délimitations provisoires peut le faire, puis présenter un résumé des raisons justifiant ces délimitations provisoires. Il doit également indiquer la date à laquelle la Commission cessera de recevoir des plaintes écrites aux délimitations provisoires.

Si des plaintes sont reçues, la Commission doit publier un avis spécifiant les endroits où les objections sont disponibles pour consultation publique ainsi que la date à laquelle la Commission cessera de recevoir des contre-plaintes, un minimum de 21 jours après la date de publication de l'avis.

Après avoir pris en considération les plaintes ainsi que les contre-plaintes, la Commission de délimitation électorale prend une décision et produit un rapport traçant les grandes lignes des raisons qui justifient sa décision; elle soumet ensuite ce rapport au Parlement.

Fréquence des redécoupages La Commission de délimitation électorale doit, au cours de l'année suivant chaque recensement officiel, revoir la délimitation des circonscriptions et déterminer si les limites des circonscriptions doivent être ajustées afin d'assurer le respect des critères de redécoupage établis.

Critères de redécoupage La Constitution stipule un certain nombre de critères que la Commission doit suivre lorsqu'elle procède à la délimitation des circonscriptions, selon le type de circonscription.

Lors de la délimitation des 23 circonscriptions communales fidjiennes, la Commission doit s'assurer que les limites de 17 des circonscriptions sont conformes aux frontières provinciales; les provinces de Ba, Tailevu et Cakaudrove comportant deux circonscriptions chacune, et les autres provinces comprenant chacune une circonscription. Les six circonscriptions fidjiennes restantes doivent être composées de secteurs principalement urbains dans lesquels le nombre d'électeurs est, autant que faire se peut, égal.

Les limites des 23 circonscriptions communales restantes (19 indiennes, 1 rotumane et 3 générales) doivent être délimitées de manière à ce que chaque circonscription compte environ le même nombre d'électeurs de sa propre catégorie communale.

Les limites des 25 circonscriptions ouvertes doivent être établies de sorte que chacune d'entre elles compte environ le même nombre d'électeurs et une bonne proportion de membres des différents groupes ethniques.

De plus, la Commission doit prendre en considération :

- les caractéristiques géographiques et physiques;
- les limites des entités administratives existantes et des zones traditionnelles reconnues;
- les moyens de communication et de transport à l'intérieur de la circonscription proposée.

L'exercice de délimitation de 1998

Autant les élections parlementaires de 1999 que celles de 2001 ont été tenues en ayant recours aux circonscriptions délimitées par la Commission de délimitation électorale de 1998.

La Commission de 1998 a divisé les Fidji en 71 circonscriptions, tel que requis. Du nombre, 25 circonscriptions sont ouvertes, ce qui signifie que les candidats et les électeurs proviennent de n'importe quel groupe ethnique. Les 46 autres circonscriptions sont des sièges communaux pour lesquels les électeurs ne votent que pour les candidats de leur propre communauté ethnique. Dans les circonscriptions communales fidjiennes, par exemple, seuls les Fidjiens autochtones votent pour les candidats fidjiens, alors que dans les circonscriptions indo-

fidjiennes, seuls les Indo-Fidjiens votent pour les candidats indo-fidjiens. Il y a 23 sièges communaux pour les Fidjiens autochtones, 19 pour les Indo-Fidjiens, 1 pour les Rotumans et 3 pour les électeurs généraux (pour ceux qui ne sont sur aucune liste électorale).

Le nom de chaque électeur apparaît sur deux listes – une pour les sièges ouverts et l’autre pour les sièges communaux – et chaque électeur possède deux votes, un pour un élu provenant d’un siège ouvert et l’autre pour un élu provenant d’un siège communal. En fait, il y a deux ensembles de circonscriptions délimités pour le pays : un ensemble de 46 circonscriptions communales qui couvrent le pays en entier et un autre ensemble de 25 circonscriptions ouvertes qui couvre également tout le territoire national.

Les régions rurales des Fidji sont très ségréguées et les îles périphériques sont presque uniquement peuplées par les Fidjiens autochtones. L’île principale et les centres urbains sont plus diversifiés ethniquement et des circonscriptions ont pu être délimitées dans ces régions qui sont, du moins en partie, plus ethniquement hétérogènes.

Circonscriptions communales Selon la Constitution, la délimitation de la plupart des circonscriptions communales doit être effectuée de sorte que chaque circonscription possède environ le même nombre d’électeurs de sa catégorie communale; par exemple, les 19 circonscriptions indiennes devraient posséder environ le même nombre d’électeurs indo-fidjiens. Toutefois, la Constitution ajoute des contraintes supplémentaires aux 23 circonscriptions fidjiennes. Les limites de 17 de ces circonscriptions doivent coïncider avec les frontières provinciales et les six autres circonscriptions communales fidjiennes doivent être principalement urbaines.

En raison de ces contraintes, la population des circonscriptions varie grandement. La Tableau 1, ci-dessous, indique le nombre moyen d’électeurs pour chaque type de siège communal, et fait de même pour les sièges ouverts. [L’Annexe A](#) présente la population des 71 circonscriptions, pour les élections de 1999 et pour celles de 2001.

Tableau 1 : Population moyenne par type de siège, circonscriptions électorales de 1999

Type de siège	Nombre de sièges	Nombre d’électeurs	Nombre moyen d’électeurs par siège
<i>Sièges réservés aux Fidjiens</i>			
Provincial (rural)	17	143889	8464
Urbain	6	76375	12729
· Total	23	220264	9577
<i>Sièges réservés aux Indiens</i>			
	19	197621	10401
<i>Sièges réservés aux Rotumans</i>			
	1	5232	5232

<i>Sièges généraux</i>	3	14029	4676
<i>Total des sièges réservés</i>	46	437146	9503
<i>Sièges ouverts</i>	25	437146	17486

Le quotient de population pour les 46 sièges communaux était de 9503 en 1999, mais le nombre moyen d'électeurs par type de siège variait largement par rapport au quotient. Les sièges fidjiens provinciaux réservés étaient, en moyenne, moins peuplés que le quotient de population. Le nombre moyen d'électeurs en 1999 pour ces sièges était de 8464, mais le véritable écart dans la population par siège allait de 2856 à 16 051 électeurs. Les sièges fidjiens urbains étaient, en moyenne, beaucoup plus peuplés que le quotient de population. Les sièges réservés aux Indiens étaient aussi, en moyenne, plus peuplés que le quotient de population. Par contre, les sièges généraux et les sièges réservés aux Rotumans étaient considérablement moins peuplés que le quotient de population.

Le pourcentage total de l'écart de population pour les 46 sièges communaux était près de 140 %. Ce pourcentage est relativement élevé puisque la plupart des démocraties établies qui ont fixé des seuils de tolérance pour les écarts de population ont fixé la limite à ± 10 pour cent, c'est-à-dire un écart de population de 20 pour cent tout au plus. D'un autre côté, le pourcentage total d'écart de population pour les sièges ouverts était considérablement plus petit en 1999, soit seulement 29 pour cent.

Sièges ouverts Selon la Constitution de 1997, la Commission de délimitation électorale doit tenir compte du principe voulant que « l'électorat devrait comprendre une bonne proportion de membres de différentes communautés ethniques. » Pourtant, la Commission de délimitation électorale de 1998 soutenait que de parvenir à la parité ethnique dans les 25 circonscriptions ouvertes était « impossible » et a plutôt choisi de faire en sorte de « s'assurer que l'équilibre global des communautés ethniques soit maintenu sur les 25 sièges ouverts. » Cela s'est fait en distribuant les circonscriptions majoritairement fidjiennes autochtones et majoritairement indo-fidjiennes en se basant grossièrement sur leurs poids respectifs dans la population nationale.

La Commission a créé 10 sièges ouverts dans lesquels les électeurs fidjiens formaient plus de 55 % du nombre total d'électeurs. Les électeurs indiens formaient quant à eux plus de 55 % du nombre total d'électeurs dans 8 sièges ouverts, et étaient majoritaires (entre 50 et 55 pour cent des électeurs) dans trois autres sièges. L'Annexe B indique la composition ethnique – le pourcentage de Fidjiens autochtones, d'Indiens, de Rotumans et d'autres ethnies – des circonscriptions ouvertes lorsqu'elles ont été délimitées.

La figure ci-dessous, reproduite à partir d'un article signé par Jon Fraenkel, illustre le profil ethnique des sièges ouverts :

Seuls quelques-uns des sièges ouverts créés par la Commission étaient vraiment ethniquement diversifiés. Ces sièges incluait :

- Nausori/Naitasiri : 49 % de Fidjiens et 48 % d'Indiens
- Nasinu/Naitasiri : 49 % de Fidjiens et 48 % d'Indiens
- Laucala : 48 % de Fidjiens et 45 % d'Indiens
- Samabula/Tamavua : 47 % de Fidjiens et 44 % d'Indiens
- Suva City : 49 % de Fidjiens, 35 % d'Indiens et 11 % d'électeurs généraux
- Nadroga : 48 % de Fidjiens et 51 % d'Indiens

Ces sièges ouverts, ethniquement diversifiés, se sont révélés cruciaux lors des élections de 1999 et de 2001.

Résultats des élections parlementaires de 1999 et de 2001

Depuis l'indépendance en 1970, les batailles électorales aux Fidji ont été marquées par les conflits ethniques entre les partis politiques soutenus par les Fidjiens d'un côté, et par ceux soutenus par les Indiens de l'autre. Les sièges communaux fidjiens autochtones ont systématiquement élu des représentants d'un groupe de partis différents des sièges communaux indiens. Par conséquent, les élections ont traditionnellement été gagnées dans les sièges ouverts, lorsqu'ils existaient, et les sièges ouverts les plus importants étaient ceux dont la population était hétérogène. Les deux plus récentes élections, en 1999 et en 2001, ne font pas exception à la règle.

Élections parlementaires de 1999 En 1999, le vote était fortement tributaire des réalités ethniques.

Le Tableau 2 indique les résultats des élections selon le type de siège

	FLP	FA P	SV T	PANU	VL V	UG P	NVTLP	INDP
Ouvert	18	2	3	0	0	1	0	1
Fidjien	0	9	5	4	3	0	1	1
Indien	19	0	0	0	0	0	0	0
Général	0	0	0	0	0	1	0	2
Rotuman	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	37	11	8	4	3	2	1	5

- FLP** Fiji Labour Party
- FAP** Fijian Association Party
- SVT** Soqosoqo ni Vakavulewa ni Taukei
- PANU** Party of National Unity
- VLV** Veitokani ni Lewenivanua Vakarisito
- UGP** United General Party
- NVTLP** Nationalist Party
- INDP** Indépendants

La totalité des 19 sièges réservés aux Indiens ont été remportés par le Fiji Labour Party (FLP), mais pas un seul des sièges communaux n'est allé au FLP. Les cinq partis fidjiens majoritaires se sont partagé 22 des 23 sièges réservés aux Fidjiens autochtones, mais aucun de ces partis n'a remporté le moindre siège indien. En fait, les partis largement soutenus par les Indiens, soit le FLP et le National Federal Party (NFP), qui ont obtenu une part substantielle du vote indien, mais aucun siège, ont récolté moins de 2 pour cent du vote fidjien autochtone, alors que les partis largement soutenus par les Fidjiens autochtones ont reçu moins d'un pour cent du vote indien.

Comme le démontre le Tableau 2, le FLP, soutenu par les Indiens, a remporté les élections avec 37 sièges, principalement parce que les électeurs fidjiens autochtones ont divisé leur vote parmi cinq partis et que la vaste majorité des sièges ouverts sont allés au FLP. Le FLP n'a pas seulement remporté les sièges ouverts dans lesquels les électeurs indiens étaient majoritaires et que le FLP remportait habituellement haut la main, mais aussi bon nombre de sièges ouverts dans lesquels le transfert de vote résultant du mode de scrutin préférentiel a finalement mené à une victoire du FLP.

Le FLP, parti soutenu par les Indiens, après être parvenu à décrocher une majorité absolue, a nommé son chef, Mahendra Chaudry, premier Premier ministre indien du pays. Un an plus tard, George Speight est entré au Parlement et a pris en otage le premier ministre et l'essentiel de son cabinet. Bien que le coup d'État ait finalement été contrecarré, un gouvernement intérimaire, composé principalement de Fidjiens autochtones, a été mis en place et de nouvelles élections ont été annoncées pour août 2001.

Les élections parlementaires de 2001 Les résultats de ces élections sont listés dans le Tableau 3.

Tableau 3 : Résultats des élections parlementaires de 2001

Type de siège	Parti politique						
	FL P	SD L	M V	NF P	NLU P	UG P	IND P
Ouvert	8	13	1	1	1	0	1
Fidjien	0	18	5	0	0	0	0
Indien	19	0	0	0	0	0	0
Général	0	1	0	0	1	1	0
Rotuman	0	0	0	0	0	0	1
Total	27	32	6	1	2	1	2

Le vote ethniquement polarisé aux élections de 2001 a mené à une autre victoire qui a créé des divisions, mais cette fois, le parti victorieux était le Soqosoqo ni Duavata ni Lewenivanua (SDL), un nouveau parti soutenu par les Fidjiens autochtones et fondé par une coalition de ministres qui faisaient partie du gouvernement intérimaire mis en place après le coup d'État.

Comme en 1999, aucun parti soutenu par les Fidjiens autochtones n'a remporté le moindre siège indien, et le parti FLP, soutenu par les Indiens, n'a gagné aucun siège fidjien. En 1999, le parti gagnant, le FLP, a reçu moins de 2 pour cent du vote fidjien autochtone; en 2001, le SDL a reçu un maigre 0,1 % du vote indien.

Tous les sièges communaux indiens sont allés au FLP. D'un autre côté, tous les sièges communaux fidjiens ont été remportés par l'un des deux partis soutenus par les Fidjiens autochtones, le SDL ou le Matanitu Vanua (MV). Les sièges ouverts qui comportent de grandes populations fidjiennes autochtones ont également été remportés soit par le SDL, soit par le MV. Les autres circonscriptions ouvertes remportées par le SDL l'ont été par l'intermédiaire du vote préférentiel.

Les élections de 2001, tout comme celles de 1999, ont généré des résultats très disproportionnels : le pourcentage de voix recueillies par les partis était très différent de leur proportion de sièges remportés. Par exemple, le SDL a recueilli 27,5 % des voix, mais a reçu 45,1 % des sièges. Le Tableau 4, ci-dessous, indique le pourcentage de votes et de sièges remportés par les partis qui ont finalement remporté des sièges.

Tableau 4 : Pourcentage des votes et des sièges remportés, élections parlementaires de 2001

Parti	Pourcentage des votes recueillis	Pourcentage des sièges remportés
FLP	34,8	38,0
SDL	26	45,1
MV	9,9	8,5
NLUP	4,5	2,8
UGP	0,5	1,4
NFP	10,1	1,4
INDP	2,7	2,8
Total	98,7	100,0

Certains commentateurs ont affirmé que la raison pour laquelle les résultats étaient si disproportionnels et que les élections de 1999 et de 2001 ont été remportées dans les sièges ouverts à quasi-parité est que la proportion de sièges ouverts par rapport aux sièges communaux n'est pas assez élevée et que les sièges ouverts sont mal constitués :

« La manière dont les circonscriptions électorales ont été délimitées [...] a fait en sorte que les occasions de coopération entre différents groupes ethniques étaient rares. Puisque seuls les 25 sièges ouverts ont permis la compétition multiethnique et que de ces sièges, pas plus de huit étaient ethniquement équilibrés d'une manière raisonnable entre les électeurs fidjiens autochtones et indo-fidjiens, la vaste majorité des batailles n'a offert aucune occasion pour les campagnes, l'intérêt ou les résultats interethniques [...] La recommandation de la Commission de révision de la Constitution pour une proportion adéquate de membres des deux communautés principales dans tous les sièges ouverts a été interprétée de manière extrêmement vague, allant jusqu'à permettre des rapports ethniques 90 pour 10 dans certains cas, ce qui a enlevé tout besoin pour l'échange de vote intracommunal. La plupart des sièges ont été remportés par des majorités indiennes ou fidjiennes claires. »

D'autres auteurs ne sont pas du même avis, comme Jon Fraenkel le faisait savoir dans une série d'articles au sujet du système électoral fidjien, et soutiennent que c'est le mode de scrutin préférentiel lui-même qui a échoué. Peu importe lequel des points de vue est le bon, il est évident que le système fidjien n'a pas réussi à encourager la coopération multiethnique tant recherchée.

Conclusion

Depuis 1970, année où Fidji a obtenu son indépendance, les Fidjiens autochtones et les Indo-Fidjiens votent dans des circonscriptions communales distinctes, cette séparation étant basée sur l'ethnie. Le vote est ethniquement polarisé et les partis politiques ont tendance à s'aligner

sur l'un ou l'autre des groupes ethniques. Par conséquent, ce sont les votes des circonscriptions ouvertes, où tous les électeurs, peu importe la race ou l'ethnie, votent qui ont décidé des dernières élections. Cela, et également le fait que le système électoral dépend du vote majoritaire dans les circonscriptions uninominales, circonscriptions qui peuvent générer des distorsions dans le rapport entre sièges et votes, explique l'importance particulière de la délimitation des circonscriptions dans les Fidji.

11.7 ROYAUME-UNI :

Mis à jour en 2011 par Ron Johnston, David Rossiter et Charles Pattie

En février 2011, le Parlement britannique, après de longs et parfois houleux débats, a mis en oeuvre la réforme majeure des règles encadrant le processus de redistribution telle que proposée par le gouvernement de coalition. Une nouvelle redistribution (il s'agit du terme utilisé au Royaume-Uni pour désigner le processus de redécoupage de la carte électorale) a débuté au cours du mois suivant. Cet exercice se soldera par la refonte presque totale de la carte électorale du pays, conséquence des nouvelles règles de redistribution et de l'accent placé sur la qualité des électors (nombre d'électeurs admissibles) comme critère clé guidant la délimitation des circonscriptions, mais aussi de la décision connexe (promulguée dans la même législation) de faire passer le nombre de députés de 650 à 600.

Le système de redistribution précédent était en vigueur depuis un peu plus de soixante ans et il n'avait subi que de légères modifications. Six redistributions ont été effectuées en vertu de ce système, soit en 1947, 1954, 1969, 1983, 1995 et en 2004/2007. L'exercice était mené par quatre commissions de délimitation des circonscriptions indépendantes (Angleterre, Écosse, pays de Galles et Irlande du Nord) selon un calendrier préétabli. Ce calendrier a changé deux fois après 1944, la fréquence des redistributions pouvant alors aller de 5 à 7 ans.

Les quatre commissions ont été conservées dans le cadre de la nouvelle législation. Elles sont composées de trois membres nommés par les secrétaires d'État compétents. Le président de chacune de ces commissions est le Président de la Chambre des communes, mais il n'assiste ni ne participe aux réunions; le vice-président, un juge doyen dans tous les cas, préside les réunions. Des évaluateurs représentant les ministères qui fournissent des données essentielles travaillent pour chacune des commissions (en Angleterre et au pays de Galles, il s'agit du registraire général, responsable des données statistiques, et du directeur général du service cartographique de l'État). Les commissions soumettent des recommandations au Parlement. Ces recommandations peuvent être acceptées ou rejetées, mais non modifiées. Un secrétaire d'État peut modifier les recommandations avant de les transmettre au Parlement.

Le système selon lequel la chambre basse du Parlement (la Chambre des communes) est élue a été introduit au 13^e siècle et n'a connu à peu près aucun changement au cours des 600 années qui ont suivi. Chacun des comtés (shires) et des bourgs (boroughs) était invité à envoyer deux représentants, un élu parmi les propriétaires terriens et l'autre par les habitants des bourgs affranchis. Lorsque l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande ont rejoint le Royaume-Uni, leurs

députés ont commencé à se faire élire de la même manière; les universités jouissaient aussi d'une représentation distincte, tout comme la ville de Londres. Les changements au système ont été en grande partie apportés à trois occasions à la suite de l'élargissement du droit de vote (exclusivement masculin) au moyen des Reform Acts de 1832, 1867 et 1885. En 1918, à l'occasion d'une nouvelle redistribution, le droit de vote a été élargi à tous les hommes, de même qu'à toutes les femmes âgées de plus de trente ans. L'admission au suffrage complet pour tous les adultes a été réalisée en 1929 et l'âge de vote est passé de 21 ans à 18 ans en 1969.

Avant l'avènement de la Great Reform Act de 1832, il existait des disparités majeures entre les circonscriptions électorales. Cette situation résultait en premier lieu de l'urbanisation industrielle du 18^e siècle qui s'est poursuivie jusqu'au début du 19^e siècle. Les trois redistributions du 19^e siècle ont réduit ces différences en enlevant des sièges aux petits boroughs et en les attribuant aux comtés qui se développaient rapidement (de nombreuses nouvelles villes industrielles ne possédaient pas le statut de borough). La plupart des petits boroughs ruraux qui comptaient deux sièges ont perdu leur statut particulier et les nouvelles circonscriptions attribuées aux comtés n'étaient plus qu'un seul député. Au tournant du 20^e siècle, la plupart des députés étaient élus dans des circonscriptions uninominales.

Au 19^e siècle, les redistributions étaient entreprises par la Chambre des communes et réalisées par le gouvernement au pouvoir qui favorisait grandement ses propres intérêts électoraux. Le système moderne de redistribution qui a recours à des commissions indépendantes n'a été introduit qu'après la Deuxième Guerre mondiale, en partie pour répondre aux demandes remontant aux années 1930.

Recommandations du Comité Vivian en matière de redistribution

En 1942, la coalition qui formait le gouvernement pendant la guerre a mis sur pied un comité présidé par le registraire général Vivian afin d'étudier divers aspects du système électoral, y compris « les principes sur lesquels tout plan de [redistribution] devrait être fondé ». Le Comité Vivian a jugé que la représentation équitable constituait le principe de base de toute démocratie parlementaire : les circonscriptions devraient donc être de populations égales et devraient élire un membre chacune. Le Comité a également proposé quatre éléments principaux dont il faudrait tenir compte lors des redistributions :

- la nécessité d'établir un quotient par circonscription, ou une moyenne du nombre d'électeurs par circonscription;
- la nécessité d'établir des limites de tolérance, balisant ainsi un écart du quotient raisonnable;
- la nécessité d'établir une continuité dans les circonscriptions et de ne proposer des changements qu'au besoin, afin que les députés puissent établir une relation à long terme avec leurs commettants;
- la nécessité d'établir des limites de circonscriptions qui respectent les limites gouvernementales locales afin d'assurer une représentation de communautés et de faciliter l'organisation des élections générales, lesquelles sont administrées par des gestionnaires du gouvernement local.

Les autres recommandations portaient sur le temps qui doit s'écouler entre deux redistributions et les procédures que doivent suivre les quatre commissions indépendantes. Le Comité Vivian a aussi offert certains conseils sur la garantie d'un nombre minimal de députés pour chaque comté.

La Loi sur la redistribution de 1944 et celle de 1958

La première *Loi sur la Chambre des communes (Répartition des sièges)*, entrée en vigueur en 1944, adoptait plusieurs recommandations du Comité Vivian. La loi établissait la limite de tolérance à plus ou moins 25 % du quotient électoral, lequel était calculé en utilisant l'électorat total de chaque pays (à la date à laquelle le processus de redistribution avait commencé) plutôt que la population totale. Cela signifiait aussi que l'Angleterre, l'Irlande du Nord, l'Écosse et le pays de Galles étaient traités séparément. La liste électorale était refaite à neuf chaque année. La Loi maintenait la représentation de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord à ce qu'elle était en 1944 et indiquait le nombre maximal souhaitable de députés pour la Grande-Bretagne; elle sous-entendait ainsi un nombre maximal pour l'Angleterre. La révision initiale des circonscriptions parlementaires, complétée en 1947, était fondée sur cette loi.

Avant la fin de la révision, les commissaires ont toutefois prétendu qu'ils ne pouvaient en même temps respecter la tolérance de 25 % et les délimitations des gouvernements locaux. Le premier critère a apparemment eu préséance sur le deuxième puisqu'il était cité le premier dans les règles en annexe à la Loi. Le Parlement a cependant déterminé que l'exigence organique voulant qu'une communauté soit représentée aurait préséance sur les exigences mathématiques voulant que l'électorat de chaque circonscription soit relativement égal. Dans la *Loi sur la Chambre des communes (Répartition des sièges) de 1949*, on a retiré la règle de tolérance de 25 % pour la remplacer par une autre selon laquelle les circonscriptions devraient « être aussi proches que possible du quotient électoral ». Cette nouvelle règle a été ajoutée plus loin dans le texte; par conséquent, elle était vue comme secondaire par rapport à la règle concernant les limites des gouvernements locaux; les questions organiques (relatives à la représentation des communautés) avaient donc préséance sur les questions mathématiques (relatives à l'équité de la représentation).

En 1954, à la suite des révisions initiales de 1947, les commissions ont présenté les rapports faisant état de leurs premières révisions périodiques de l'ensemble des circonscriptions. La loi de 1944 stipulait que ces révisions devaient se faire tous les cinq à sept ans. Les députés et les organisations politiques en étaient consternés puisque cela signifiait que les circonscriptions allaient être modifiées considérablement tôt après leur création, contrairement aux recommandations du Comité Vivian qui visaient à assurer la continuité. Le gouvernement a donc modifié la Loi sur la redistribution en 1958 en rallongeant la période s'écoulant entre ces révisions de dix à quinze ans. En 1992, cela a été à nouveau changé pour des intervalles allant de huit à douze ans.

La loi a subséquemment été modifiée pour prendre en considération les changements majeurs survenus dans les gouvernements locaux au cours des années 1970 et elle a été consolidée en 1986 dans la *Parliamentary Constituencies Act*. Les principes de base des redistributions n'ont cependant pas changé puisque les critères organiques ont conservé leur préséance sur les critères mathématiques. Cette situation a été confirmée par la Cour d'appel en 1983 lorsque quatre dirigeants du parti travailliste se sont objectés sans succès aux recommandations émises lors de la troisième révision périodique (terminée en 1982) de la Commission de délimitation d'Angleterre en brandissant comme argument que les électors des circonscriptions recommandées n'étaient pas aussi égaux qu'ils pourraient l'être.

Règles encadrant les redistributions avant 2011

Les éléments de base des règles avant 2011 étaient :

- un nombre de sièges minimal garanti pour l'Écosse (71) et le pays de Galles (35), un nombre maximal et minimal pour l'Irlande du Nord (de 16 à 18; cela a été instauré en 1978 après la fin du gouvernement décentralisé en Irlande du Nord), et un nombre total de sièges pour la Grande-Bretagne (Angleterre, Écosse et pays de Galles) qui ne devrait pas excéder par beaucoup 613 sièges;
- une exigence voulant que, « dans la mesure où cela est raisonnablement possible », les délimitations des circonscriptions ne chevauchent pas les limites des gouvernements locaux principaux; cette exigence est cependant moins sévère en Écosse, et encore moins en Irlande du Nord en raison de changements apportés à leurs systèmes de gouvernements locaux;
- une exigence que la population comprise dans chaque circonscription corresponde d'aussi près qu'il est raisonnablement possible au quotient électoral, compte tenu de la règle précédente. Les commissions peuvent toutefois déroger à la règle précédente pour éviter les disparités entre circonscriptions avoisinantes;
- les commissions peuvent déroger de l'application stricte des deux règles précédentes s'il est souhaitable de le faire pour être en mesure de tenir compte de considérations géographiques spéciales, y compris plus particulièrement l'étendue, la forme et l'accessibilité d'une circonscription en particulier;
- la prise en considération des inconvénients qui peuvent être causés et les liens locaux qui peuvent être brisés si la commission ne tient compte que du principe des circonscriptions d'électorats égaux.

En vertu de ces règles, chaque pays possédait son propre quotient électoral obtenu par la division de l'électorat tel qu'il se trouve lorsque débute une redistribution par le nombre de circonscriptions du pays au même moment. Ces quotients variaient de manière importante. Par exemple, pour la redistribution dont il a été fait rapport en 1995, les quotients étaient les suivants : Angleterre : 69 281; Irlande du Nord : 67 852; Écosse : 54 569; et pays de Galles : 58 525. À la suite de la décentralisation des pouvoirs vers l'Écosse, les quotients anglais et écossais pour la révision subséquente (terminée en 2004 en Écosse et en 2007 en Angleterre) ont été rendus semblables, mais la situation galloise n'a pas changé.

La procédure encadrant les redistributions était aussi stipulée dans la législation. Après avoir déterminé le quotient électoral pour son pays, la Commission allouait alors un certain nombre de circonscriptions (son « droit à la représentation ») à chacune des régions des gouvernements locaux ou à une combinaison de régions voisines dans certains cas comme celui de Londres où les boroughs sont relativement petits. La Commission publiait alors ses recommandations provisoires de circonscriptions pour chaque secteur et sollicitait les commentaires écrits, aussi bien positifs que négatifs. Si elle recevait un nombre important de réponses négatives, elle devait tenir une enquête publique présidée par un vice-commissaire spécialement nommé qui avait pour tâche de préparer un rapport à partir du compte rendu et, si nécessaire, il émettait des recommandations. Si la Commission acceptait des recommandations, elle publiait à nouveau une carte électorale et sollicitait une fois de plus les commentaires du public. Une autre enquête publique pouvait se tenir, mais cela arrivait rarement. Une fois les consultations publiques terminées, toutes les recommandations touchant le pays étaient envoyées au secrétaire d'État afin qu'il les transmette au Parlement qui, après 1955, les acceptait ou les refusait en bloc. En 1969, le gouvernement travailliste a soumis les recommandations de la Commission au Parlement tout en faisant en sorte qu'elle soient rejetées puisqu'il craignait que des sièges disparaissent et que cela lui coûte les élections suivantes, ce qui s'est produit en 1970; le nouveau gouvernement conservateur a immédiatement mis en oeuvre les recommandations.

La Loi de 2011 sur le système électoral parlementaire et sur les circonscriptions et les nouvelles règles

La procédure en place depuis 1944 et ayant subi des modifications au fil du temps était l'objet d'importantes critiques de la part d'universitaires et d'autres commentateurs. De plus, les Commissions faisaient occasionnellement état des difficultés auxquelles elles faisaient face lors de l'application d'un ensemble plutôt incohérent de règles. Cependant, le Parlement n'était pas prêt à travailler sur ces questions. Après les trois victoires du parti travailliste aux élections générales en 1997, 2001 et 2005 (les deux premières par d'importantes majorités parlementaires), les analyses scientifiques ont permis de démontrer que le parti avait été considérablement avantagé par le processus par lequel les votes sont transformés en sièges, processus dont le coeur constitue les règles de redistribution. Cela s'expliquait en grande partie par la répartition géographique des partisans travaillistes en comparaison avec ceux des deux autres partis politiques principaux, soit les conservateurs et les démocrates libéraux. Ces analyses ont montré que si le parti travailliste et le parti conservateur avaient obtenu des parts égales du vote exprimé lors de ces élections, les travaillistes auraient remporté beaucoup plus de sièges (plus de cent de plus en 2001 et en 2005). Même en 2010, lorsque les conservateurs ont défait les travaillistes par 7 % dans le compte du vote à l'échelle nationale, si leurs parts du vote avaient été égales, le parti travailliste aurait remporté cinquante sièges de plus que le parti conservateur.

Dès 2004, le parti conservateur citait l'iniquité des circonscriptions en tant que cause majeure du désavantage dont il a souffert. Par exemple, en 2001, il a obtenu un député pour chaque tranche de 50 347 votes, en comparaison aux travaillistes qui ont obtenu un député pour chaque tranche de 26 031 votes. La moyenne de la taille des électors dans les circonscriptions où a été élu un conservateur était de 72 137, en comparaison à 67 544 pour les circonscriptions où

un travailliste a été élu. Les conservateurs étaient déterminés à changer les règles afin de faire de l'égalité des électors le critère clé des redistributions et ont donc élaboré un projet de loi qu'ils pourraient promulguer lors de leur prochaine victoire électorale. Cela s'est produit en mai 2010, lorsque le parti conservateur représentait le membre dominant d'une coalition avec les démocrates libéraux. Le projet de loi a été présenté en juillet et promulgué le 16 février 2011. Son libellé s'explique par le fait que le projet de loi renfermait également la législation préparant la tenue d'un référendum sur un possible changement du système pour un scrutin à vote alternatif, référendum qui a toutefois été perdu en mai 2011.

Cette loi, et particulièrement l'annexe stipulant les règles de la redistribution et qui a été ajoutée dans une version révisée de la *Loi sur les circonscriptions parlementaires de 1986*, établit une séquence claire et précise de règles selon lesquelles le critère mathématique a fortement préséance :

- il y a un nombre fixe de circonscriptions, 600, et elles sont toutes uninominales;
- il y a un seul quotient électoral pour l'ensemble du Royaume-Uni. On l'obtient en divisant l'électorat total tel qu'il est au début d'une redistribution par 596 (ce qui exclut les circonscriptions protégées, voir ci-dessous);
- la méthode de Sainte-Laguë est employée pour déterminer le nombre de circonscriptions attribuées à chacun des quatre pays. Aucune circonscription ne peut chevaucher une frontière nationale.
- l'électorat de chaque circonscription ne doit pas s'éloigner de plus de 5 % du quotient électoral national;
- il y a quatre « circonscriptions protégées » qui ne sont pas assujetties à la règle précédente. Deux sont des groupes d'îles isolées et de faible densité de population (les Orcades et les Shetlands, de même que les Hébrides extérieures) et les deux autres sont allouées à l'île de Wight qui était jusqu'alors la circonscription dont l'électorat était le plus important d'Angleterre (environ 110 000);
- de plus, la superficie d'aucune circonscription ne peut dépasser 13 000 km². Si une Commission juge nécessaire de recommander une circonscription de 12 000 km² ou plus, cette circonscription n'a pas à se conformer à la contrainte de l'écart de $\pm 5\%$, ce qui signifie que les circonscriptions restantes dans les pays concernés (dans les faits, il s'agit de l'Écosse) seront en moyenne un peu plus peuplées que le quotient;
- si nécessaire, la contrainte de $\pm 5\%$ peut être allégée; en Irlande du Nord, le plus petit des quatre pays, la variation permise est légèrement supérieure et la Commission peut profiter de cette tolérance si elle n'arrive pas à respecter l'écart normalement prévu;
- tout en respectant la contrainte du nombre d'électeurs par circonscription, les Commissions peuvent tenir compte d'autres éléments : des considérations géographiques particulières; les limites des gouvernements locaux (comtés, districts, boroughs de Londres et autres administrations locales, en plus des sections de vote et autres divisions électorales) en place lors des plus récentes élections locales avant le début de la redistribution; limites des circonscriptions existantes; tout lien local qui serait brisé par une modification des limites des circonscriptions; et les inconvénients inhérents à tout changement proposé; et

- la Commission de délimitation de l'Angleterre pourrait, si elle le désirait, recourir aux neuf circonscriptions utilisées pour les élections au Parlement européen pour l'allocation des circonscriptions parlementaires du Royaume-Uni en Angleterre.

Les redistributions doivent être effectuées tous les cinq ans, la première devant être présentée au Parlement avant octobre 2013, soit environ 18 mois avant la date prévue des prochaines élections générales, à savoir le premier jeudi de mai 2015, comme prévu par la *Loi sur les mandats à durée fixe de 2011*.

La commission doit proposer un nom pour chaque circonscription (ce qui peut éveiller des préoccupations locales) et identifier chacune d'entre elles comme étant un borough ou un comté. Les candidats peuvent dépenser plus d'argent pour faire campagne dans les comtés (ruraux) que dans les boroughs (urbains).

Consultations publiques

La Loi de 2011 instaurait également un nouveau système de consultations publiques. Initialement, le gouvernement avait prévu de ne pas tenir de consultations publiques, entre autres parce que cela aurait rallongé la durée de la redistribution et que le système existant, selon les dires d'un ministre, « ne répondait pas aux besoins ». En effet, les enquêtes menaient à la confrontation et étaient dominées par les partis politiques. Le nouveau système implique :

1. une période initiale de douze semaines prévue pour la consultation après la publication des recommandations provisoires de délimitation de circonscriptions pour une région donnée et durant laquelle des commentaires écrits peuvent être soumis. L'étape de la publication signifie qu'il faut faire paraître les recommandations dans un ou plusieurs journaux distribués dans la région touchée et envoyer des avis à tous les députés, partis politiques et gouvernements locaux concernés en leur donnant des détails et en leur indiquant où il est possible de consulter des cartes des circonscriptions proposées;
2. une série d'audiences publiques, chacune des séances ne durant pas plus deux jours, durant laquelle des arguments, pour ou contre les propositions de la Commission, et des propositions de rechange peuvent être présentées. Ces audiences publiques doivent se tenir au cours des semaines 5 à 10 de la période de consultation initiale. Entre deux et cinq de ces audiences publiques doivent se tenir dans chacun des endroits suivants : en Irlande du Nord, en Écosse et au pays de Galles, en plus de chacune des neuf régions d'Angleterre;
3. une deuxième période de consultation de quatre semaines durant laquelle de nouveaux commentaires écrits peuvent être présentés une fois que les premiers commentaires écrits ainsi qu'une transcription des audiences publiques ont été publiés.
4. la préparation d'un rapport par le vice-commissaire désigné contenant une analyse de toutes les contributions reçues (les commentaires écrits et les témoignages effectués lors des audiences), ainsi que des recommandations faites à la Commission concernée;

5. à la lumière de ce rapport, la reconsidération des recommandations provisoires de la Commission et, où des changements ont été apportés, la publication de propositions révisées, assortie d'une période de huit semaines dédiée au dépôt de nouveaux commentaires écrits seulement. Après cela, la Commission prend sa décision finale sans autre forme de publication ou de consultation.

La nouvelle procédure en action

Moins d'un mois après la promulgation de la *Loi de 2011 sur le système électoral parlementaire et sur les circonscriptions*, les quatre commissions de délimitation des circonscriptions avaient reçu la sanction royale, entrepris les tâches initiales nécessaires et commencé l'exercice de redistribution qui doit être complété d'ici octobre 2013.

À l'aide de données recueillies en décembre 2010, le quotient électoral du Royaume-Uni a été établi à 76 641, ce qui signifie que les électors de 596 circonscriptions doivent se trouver entre 72 810 et 80 473. Les électors des deux circonscriptions protégées en Écosse (21 837 et 33 755) ne sont pas assujettis à ce calcul, tout comme l'électorat de l'île de Wight (110 924) où la Commission pour l'Angleterre doit prévoir deux circonscriptions plutôt qu'une seule. L'allocation des circonscriptions, calculée d'après la méthode de Sainte-Laguë, était la suivante :

Révision amorcée en	2000		2011	
	Précédentes	Allouées	Conservées	Total
Angleterre	533	500	2	502
Irlande du Nord	18	16	0	16
Écosse	59	50	2	52
Pays de Galles	40	30	0	30

L'instauration d'un quotient pour le Royaume-Uni a eu comme effet de diminuer la représentation du pays de Galles qui était auparavant surreprésenté. En effet, il perdra le quart de ses députés aux élections générales de 2015, comparativement à 12 % pour l'Écosse, 11 % pour l'Irlande du Nord et 6 % pour l'Angleterre. L'électorat moyen des circonscriptions galloises aux élections générales de 2010 était de 56 545, en comparaison à 71 882 en Angleterre.

Au début de son exercice de révision, la Commission de délimitation de l'Angleterre a tenu des audiences publiques pour déterminer si elle devait subdiviser le pays en utilisant les circonscriptions du Parlement européen comme première étape de son exercice d'allocation et si elle devait utiliser la méthode de Sainte-Laguë à cette fin. Ces deux propositions ont reçu l'assentiment général et ont été adoptées.

Les problèmes reliés au processus de révision

Avant que ne commence la révision, en fait, au cours des débats en chambre concernant la législation en 2010 et en 2011, des problèmes potentiels liés à l'implantation des nouvelles règles avaient été décelés.

Le plus important concernait les difficultés auxquelles devraient faire face les Commissions lors de la délimitation de circonscriptions en utilisant des données électorales pour les petites régions. Pour toutes les révisions après 1944, on a eu recours aux circonscriptions des gouvernements locaux, les plus petites zones qui ont un statut légal, comme éléments de base pour construire les circonscriptions nationales. Certaines d'entre elles sont plutôt grandes, particulièrement dans les zones urbaines (électorats allant de 5000 à 10 000 dans de nombreux cas et dépassant 10 000 dans certains cas); il n'est donc pas possible de les utiliser tout en respectant la règle stricte de $\pm 5\%$ dans certains endroits. Chacune des commissions propose ses propres solutions à cette situation et reconnaît que le fait de diviser des circonscriptions locales peut avoir des effets importants, non seulement sur l'organisation des partis politiques et sur l'administration des élections, mais également sur l'attachement des électeurs à leur identité locale.

Il y a également des problèmes en ce qui a trait aux données électorales puisque la Commission électorale estime qu'au moins 3,5 millions d'électeurs admissibles (sur un total d'environ 49 millions) ne se sont pas inscrits, malgré l'obligation légale de le faire. Ces « électeurs manquants » sont surtout de jeunes adultes dont des étudiants, des membres des minorités ethniques, des locataires et d'autres personnes qui déménagent souvent. La majorité d'entre eux habite dans des zones urbaines, ce qui signifie que les grandes villes du pays peuvent se voir sous-représentées au Parlement en comparaison avec les régions rurales, suburbaines et les petites villes. Il ne s'agit cependant pas de nouvelles difficultés et il y a toujours eu des contretemps entourant l'exhaustivité de la liste électorale. Cependant, l'accent mis sur l'égalité des électors dans les nouvelles règles a aggravé le problème. Les Commissions ne sont pas en mesure de tenir compte de cette réalité ni des changements de population ou d'électorat survenant durant un exercice de révision dans un secteur donné. Le gouvernement a l'intention d'instaurer un système d'inscription plus élaboré avant la prochaine révision qui se mettra en branle après les élections générales de 2015.

La mise en oeuvre d'une nouvelle procédure d'inscription risque d'exacerber un autre problème, celui de la continuité, problème qui a amené les députés à changer la fréquence des redistributions en 1958 et qui était au coeur des préoccupations durant les débats relatifs à la Loi de 2011. Ses partisans ont soutenu que les redistributions quinquennales ne mèneraient probablement pas à des changements importants dans la composition des circonscriptions à

toutes les législatures, étant donné que les changements démographiques ne feraient pas passer la plupart des circonscriptions au-delà de l'écart permis de $\pm 5\%$ du nouveau quotient. Toutefois, une baisse ou une augmentation importante de l'électorat d'une circonscription, suffisante pour nécessiter un changement des limites de cette circonscription aurait des effets sur ses voisines pouvant les amener au-delà de l'écart de tolérance, et ainsi de suite pour leurs voisines. Une modification des limites de seulement quelques circonscriptions pourrait donc créer un effet domino sur de nombreuses autres, ce qui demanderait finalement un important redécoupage de la carte électorale.

Chaque redistribution pourrait impliquer un changement substantiel de la carte électorale, ce qui aurait donc des répercussions non seulement sur les députés, les partis politiques et les gestionnaires des élections, mais également sur les électeurs qui perdraient la continuité de la représentation. La mise en oeuvre d'un nouveau système d'inscription électorale pourrait exacerber ce problème dans le cadre de la révision qui sera entreprise quelque part entre 2015 et 2018. En Grande-Bretagne, actuellement, la liste électorale est refaite chaque année à l'aide d'un modèle fonctionnant par foyer. Les individus peuvent toutefois s'inscrire à la liste à n'importe quel moment et de nombreuses personnes, y compris des immigrants récents, le font, particulièrement dans les semaines qui précèdent les élections générales. Le modèle basé sur les foyers a été remplacé par l'inscription individuelle en Irlande du Nord en 2002, ce qui s'est traduit par des changements majeurs dans le nombre d'électeurs inscrits et dans leur distribution. Un résultat similaire est à prévoir en Grande-Bretagne si ce système est employé comme propose de le faire le gouvernement en 2014. Par exemple, en vertu du modèle par foyer actuellement en place, tous les étudiants qui habitent des résidences qui appartiennent et qui sont gérés par les universités sont enregistrés par les autorités compétentes. Il y a des milliers de ces cas dans un nombre important de circonscriptions urbaines. Cette pratique n'aura plus cours dans le cadre du nouveau système proposé et, à moins que les étudiants s'enregistrent individuellement à cet endroit, ils pourront aussi s'enregistrer légalement au foyer parental, et ce, bien qu'ils ne puissent voter que dans un seul endroit. Plusieurs circonscriptions urbaines seront donc substantiellement réduites, cela ayant des conséquences sur la redistribution suivante.

Davantage de circonscriptions?

Un exercice de délimitation de circonscriptions additionnel a été proposé par le gouvernement de coalition en mai 2011. Actuellement, la chambre haute du Royaume-Uni, à savoir la Chambre des lords, n'est pas élue. Elle est composée de 92 pairs héréditaires (élus parmi un plus grand nombre d'entre eux qui ont été retirés de la Chambre en 1999) et environ 700 pairs nommés à vie (partisans, pour la majorité). On propose de remplacer cette chambre par une autre de 300 membres, dont 240 membres élus. Parmi ces 240 membres élus, le tiers le serait pour un mandat de quinze ans et le reste serait nommé, également pour un mandat de quinze ans. Le gouvernement a tout de même indiqué qu'il est prêt à étudier l'option d'une chambre complètement élue.

On propose aussi d'utiliser le système de vote unique transférable (VUT) pour élire les pairs dans des circonscriptions plurinominales. Les circonscriptions électorales seraient les

suivantes : Irlande du Nord (9 membres au total; 3 par élections), Écosse (21 membres au total; 7 par élections), et pays de Galles (12 membres au total; 4 par élections), en plus d'un certain nombre défini en Angleterre par un comité indépendant d'experts et qui ferait élire de 5 à 7 membres par élections. En Angleterre, ces circonscriptions seraient créées en combinant des comtés et devraient, autant que faire se peut, être confinées à l'intérieur d'une des neuf régions utilisées à la fois à des fins statistiques et pour l'élection de membres du Parlement européen. Le ratio d'électeurs par membre élu devrait être « plutôt égal » d'un bout à l'autre du pays. Selon les données actuelles, il devrait être, en moyenne, d'environ 573 000 électeurs par membre, par élections, soit 191 000 électeurs par membre lorsque cette chambre élue sera remplie complètement en 2025.

11.8 KOSOVO:

Nombre de leaders politiques kosovars souhaitent ardemment que le Kosovo soit divisé en circonscriptions électorales afin de pouvoir y tenir des élections centralisées. Actuellement, le Kosovo utilise un système électoral de représentation proportionnelle à scrutin de liste fermée qui ne comporte qu'une seule circonscription qui couvre tout le territoire national. Les réformateurs aimeraient conserver le système électoral de représentation proportionnelle à scrutin de liste, mais voudraient qu'une liste de parti ouverte soit adoptée et que des circonscriptions électorales soient délimitées.

La délimitation de circonscriptions électorales est une opération qui, en plus d'être techniquement réalisable, se révèle souhaitable, particulièrement si une liste de parti ouverte est instaurée. La délimitation de circonscriptions répondrait à de nombreux objectifs louables, par exemple, démocratiser le processus électoral en décentralisant le pouvoir à l'intérieur des partis, donner à de nombreuses régions actuellement négligées du Kosovo une représentation basée sur la géographie, accroître l'imputabilité des représentants élus envers leurs commettants, diminuer l'apathie des électeurs et, par le fait même, augmenter le taux de participation électorale au Kosovo. Cependant, modifier le système électoral de sorte à y inclure la délimitation de circonscriptions électorales n'est pas une décision qui peut se prendre à la légère. De plus, c'est un choix qui doit être fait bien avant le jour de l'élection, de préférence au moins six mois avant.

Systèmes électoraux qui ont recours aux circonscriptions

Traditionnellement, on définit trois grands types de systèmes électoraux : système à majorité simple, système à majorité absolue et système proportionnel. L'élément le plus important pour faire la différence entre ces systèmes électoraux est la manière dont les sièges de l'assemblée législative sont attribués : 1) aux candidats qui récoltent une majorité simple, 2) aux candidats qui obtiennent une majorité absolue, et 3) proportionnellement selon les votes recueillis par les partis politiques ou par les candidats, respectivement. Le système mixte constitue un ajout

récent à ces trois grands types. Ce système combine des caractéristiques des systèmes proportionnel et majoritaire simple ou absolue.

L'importance des répercussions du processus de délimitation varie selon le type de système électoral. Puisque la plupart des systèmes à majorité simple ou absolue nécessitent l'adoption de circonscriptions uninominales et que ces systèmes peuvent générer des résultats électoraux présentant des distorsions, le processus de délimitation et le choix de la carte électorale finale sont des éléments majeurs. Bien que quelque peu moins important dans le contexte des systèmes de représentation proportionnelle, le choix de délimiter ou non des circonscriptions et le processus par lequel la délimitation serait effectuée demeurent des questions qui méritent un examen approfondi.

Systèmes à majorité simple ou absolue La délimitation des circonscriptions est le plus souvent associée aux systèmes à majorité simple ou absolue. Ces deux systèmes reposent en grande partie, voire complètement, sur les circonscriptions uninominales. Les limites de ces circonscriptions doivent être révisées périodiquement afin de refléter les changements démographiques.

Puisqu'ils reposent tous deux sur les circonscriptions uninominales, ces deux systèmes partagent également un point commun : le nombre de sièges qu'un parti politique recueille ne dépend pas seulement de la proportion des votes obtenus, mais également de l'endroit où ces votes ont été obtenus. Dans les systèmes à majorité simple ou absolue, les partis politiques minoritaires dont les partisans ne sont pas concentrés géographiquement obtiennent habituellement moins de sièges que ce qu'ils seraient en droit de s'attendre d'après le nombre de votes qu'ils ont obtenus.

Les principaux avantages associés aux systèmes à majorité simple ou absolue sont 1) qu'ils sont habituellement assez simples à comprendre; 2) qu'ils offrent aux électeurs un représentant élu qui est imputable, clairement identifiable et responsable d'un territoire donné et à qui l'on peut faire appel pour obtenir des informations ou des services; et 3) qu'ils favorisent l'élection de gouvernements majoritaires qui, dans certains cas, améliorent la stabilité et le pouvoir décisionnel de l'État.

L'inconvénient principal de ces systèmes est qu'ils peuvent produire des résultats électoraux présentant des distorsions. En effet, un parti qui recueille une petite majorité des voix peut remporter un nombre de sièges disproportionnellement élevé. En outre, les petits partis politiques et les groupes minoritaires ne se portent pas particulièrement bien dans le cadre de ces systèmes.

Systèmes proportionnels Il y a trois principaux types de systèmes proportionnels : le système de représentation proportionnelle à scrutin de liste, le système mixte avec compensation (SMAC) et le système à vote unique transférable. Puisqu'il fait partie des systèmes mixtes, il sera question du système mixte avec compensation (SMAC) dans la section « Systèmes mixtes », plus loin dans ce texte.

Système de représentation proportionnelle à scrutin de liste Ce système est le plus commun des systèmes proportionnels. Si l'on a recours aux circonscriptions dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle à scrutin de liste, ces circonscriptions sont de relativement grande taille, de type plurinominal et leurs limites se superposent généralement à celles des divisions administratives. Pour respecter les changements démographiques, on ajuste le nombre de sièges alloués à chaque circonscription plurinominal plutôt que de procéder à un redécoupage de la carte des circonscriptions. Ce système nécessite que chacun des partis présente une liste de candidats à l'électorat. Les électeurs votent pour un parti, ou dans le cas d'une liste ouverte, pour des candidats faisant partie d'un parti donné. Les partis récoltent ensuite des sièges en fonction des votes qu'ils obtiennent, proportionnellement au nombre total de votes à l'échelle nationale. Ce système est largement répandu en Europe continentale et en Amérique latine. Le Kosovo utilise actuellement le système de représentation proportionnelle à scrutin de liste fermée, avec une seule circonscription électorale.

Système à vote unique transférable Ce système, utilisé en Irlande et à Malte, constitue un autre type de système proportionnel. Dans ce système, les électeurs doivent classer les candidats par ordre de préférence, comme dans un mode de scrutin à vote alternatif. Une fois que le premier choix de chaque électeur est calculé, un quotient de votes est établi. Pour qu'un candidat soit élu, il doit atteindre ce quotient. Un candidat qui obtient plus de premiers choix que le quota est immédiatement élu. Si aucun des candidats n'atteint le quotient, le candidat qui a obtenu le plus petit nombre de premiers choix est éliminé et les deuxièmes choix des électeurs ayant placé ce candidat comme premier choix sont pris en compte dans le calcul. Puisque le vote est basé sur les candidats et non sur les partis, ces pays ont recours à de petites circonscriptions plurinominales qui ne font élire que de trois à cinq représentants chacune. Cela a comme effet de simplifier grandement les bulletins de vote. Les limites des circonscriptions doivent être revues périodiquement.

L'argument le plus fort en faveur des systèmes proportionnels en général est qu'ils permettent d'éviter la distorsion des résultats électoraux, problème propre aux systèmes à majorité simple ou absolue, et qu'ils améliorent la représentativité au sein de l'assemblée législative. Pour de nombreuses démocraties émergentes et en transition, particulièrement celles qui sont aux prises avec de profondes divisions sociales, l'inclusion de tous les groupes importants à l'assemblée législative est une condition essentielle à la consolidation de la démocratie.

Il existe également d'autres avantages, notamment :

1. Ces systèmes favorisent l'élection de femmes et de candidats provenant de groupes minoritaires.
2. Peu de votes sont perdus dans les systèmes proportionnels. Presque toutes les voix exprimées dans un système proportionnel servent à l'élection d'un candidat choisi par les électeurs, ce qui a comme effet de favoriser chez les électeurs la perception que leur vote peut faire la différence.

3. Le partage du pouvoir entre les partis et les groupes d'intérêts est plus apparent dans ces systèmes.

Cependant, il y a aussi certains inconvénients, par exemple :

4. Les systèmes proportionnels favorisent généralement la création de gouvernements de coalition, ce qui peut conduire à une impasse politique et à l'incapacité de mener à bien des politiques cohérentes.
5. Certains systèmes proportionnels ne permettent pas l'émergence d'un lien fort entre représentants élus et commettants. Ce n'est toutefois pas le cas du système mixte avec compensation (SMAC).
6. Les systèmes proportionnels offrent une tribune aux petits partis extrémistes, à moins qu'un seuil élevé pour l'obtention d'un siège parlementaire soit établi.
7. Certains systèmes proportionnels sont critiqués puisqu'ils donnent trop de pouvoir aux têtes dirigeantes des partis, c'est-à-dire que la position d'un candidat sur la liste de parti et que ses chances de succès dépendent souvent d'un ou deux hauts placés. Cela est particulièrement vrai du système national de représentation proportionnelle à scrutin de liste fermée.

Systèmes mixtes Les systèmes mixtes connaissent une popularité sans cesse croissante. On les dit « mixtes » puisqu'ils font usage à la fois de la représentation proportionnelle à liste de parti et de la représentation assurée par des circonscriptions uninominales ou par de petites circonscriptions plurinominales, souvent en conjonction avec des critères exigeant une majorité simple ou absolue.

Étant donné que les systèmes mixtes ont recours aux circonscriptions électorales, la délimitation doit être révisée périodiquement afin de s'assurer de maintenir l'équité au plan du nombre d'habitants par circonscription. L'importance du processus de délimitation et l'influence de la configuration des circonscriptions en ce qui concerne le résultat des élections sont tributaires du choix d'employer ou non des sièges à liste de parti afin de corriger les distorsions dans le rapport entre sièges et votes générés par les circonscriptions uninominales.

Dans des pays comme l'Allemagne et la Nouvelle-Zélande, on utilise les sièges alloués dans la composante à liste de parti afin de corriger les distorsions dans le rapport entre sièges et votes générées au niveau des circonscriptions électorales. Les systèmes mixtes qui utilisent les sièges à listes de parti de manière à corriger les distorsions sont parfois appelés « système mixte avec compensation proportionnelle » puisque les résultats de l'élection sont proportionnels. Ce système n'est pas seulement utilisé en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, mais également en Bolivie, au Mexique, au Venezuela, en Hongrie et dans de nombreux autres pays.

Dans d'autres pays comme la Russie, on n'utilise pas les sièges à liste de parti pour corriger les distorsions causées par les circonscriptions uninominales. Les sièges alloués aux partis dans la

composante « liste de parti » des élections sont plutôt simplement ajoutés aux sièges remportés au niveau des circonscriptions. Le rapport entre sièges et votes risque alors de présenter des distorsions. Dans ce type de système mixte parfois appelé « système parallèle », le processus de découpage de la carte des circonscriptions est très important puisqu'il peut avoir un effet majeur sur la composition partisane de la législature. Les systèmes parallèles sont utilisés en Russie, au Japon, en Corée du Sud, en Thaïlande, aux Philippines, ainsi que dans d'autres pays.

Réforme du système électoral au Kosovo Il n'existe pas de système électoral parfait puisque les principaux critères d'évaluation entrent souvent en conflit les uns avec les autres et peuvent même s'avérer contradictoires. Par exemple, augmenter le nombre de sièges assignés à chacune des circonscriptions améliorera la proportionnalité et la représentativité, mais affaiblira le lien géographique qui unit les représentants élus et leurs commettants, et par le fait même, l'imputabilité des élus. Un examen approfondi est nécessaire afin de prioriser les critères les plus importants selon le contexte politique.

L'expérience acquise ailleurs nous montre que l'élément le plus important dans le cadre d'élections transitoires, particulièrement dans une situation d'après-conflit comme celle qui prévaut au Kosovo, est un système qui maximise l'inclusion et qui est clairement juste pour tous les partis. Le système proportionnel est celui qui répond le mieux à ce critère. Il ne fait pas de doute qu'il s'agit de la raison pour laquelle un système proportionnel a été instauré au Kosovo. Cependant, depuis la mise sur pied du système électoral du Kosovo, certains leaders politiques plaident en faveur d'une réforme qui ne mettrait pas nécessairement en péril la proportionnalité des résultats électoraux, mais qui améliorerait, du moins selon de nombreux Kosovars, le caractère démocratique du processus électoral.

Actuellement, le Kosovo utilise un système électoral de représentation proportionnelle à scrutin de liste fermée qui ne comporte qu'une seule circonscription qui couvre tout le pays. Les réformateurs aimeraient qu'une liste de parti ouverte soit adoptée et que des circonscriptions électorales soient délimitées. Une liste de parti ouverte serait plutôt difficile à gérer dans un contexte où il y aurait cent sièges qui couvriraient chacun tout le pays. Cependant, en délimitant des circonscriptions électorales, le nombre de sièges dans chaque circonscription passerait probablement à un cinquième ou un septième de ce chiffre, selon le nombre de circonscriptions employées et leur configuration.

Selon un leader politique bien en vue, la délimitation de circonscriptions et l'ouverture de la liste de parti au Kosovo auraient comme effet de:

- démocratiser le processus électoral en décentralisant le pouvoir à l'intérieur des partis;
- donner à de nombreuses régions actuellement négligées du Kosovo une représentation géographique;
- accroître l'imputabilité des représentants élus envers leurs commettants;
- diminuer l'apathie des électeurs et, par le fait même, augmenter le taux de participation électorale au Kosovo.

Ces opinions sont également partagées par les meneurs de Reform 2004, une association regroupant plus de 200 organisations non gouvernementales (ONG) locales au Kosovo. Le système électoral que prône Reform 2004 est une variante du système mixte avec compensation (SMAC) qui comporterait sept circonscriptions plurinominales et trente sièges compensatoires afin d'assurer une représentation proportionnelle. Les représentants des sept circonscriptions plurinominales seraient élus par l'intermédiaire d'une liste de parti ouverte.

Peu importe le type de système électoral qui sera choisi au Kosovo, en supposant que le système électoral de représentation proportionnelle à scrutin de liste comportant une seule circonscription qui est actuellement en place ne soit pas conservé, il faudra procéder à la délimitation de circonscriptions. Bien que la superficie des circonscriptions varie selon le type de système électoral retenu, par exemple, le système de représentation proportionnelle régional à scrutin de liste pourrait se servir de quatre ou cinq grandes régions comme circonscriptions électorales, alors que le système électoral de scrutin majoritaire uninominal exigerait probablement de plus petites circonscriptions, il serait presque impossible d'éviter toute délimitation. Ce processus de délimitation pourrait être aussi simple que d'adopter les limites administratives existantes, celles des régions de la MINUK par exemple, comme limites des circonscriptions puis d'allouer les sièges parlementaires à ces circonscriptions selon la population, ou encore, ce processus pourrait être aussi complexe que de délimiter des circonscriptions à part entière à des fins strictement électorales.

Avantages et inconvénients associés à la délimitation de circonscriptions électorales

L'avantage principal qu'offre le passage d'un système qui ne contient qu'une seule circonscription à un système qui a recours à de nombreuses circonscriptions est que cela permet d'établir un lien entre les représentants élus et les circonscriptions géographiquement définies. Cela permet aux électeurs de tenir responsables les représentants élus en les réalisant s'ils ont fait du bon travail ou en les défaisant si ce n'est pas le cas. Le lien géographique facilite également l'échange d'informations entre les électeurs et les représentants élus et encourage le service communautaire auprès des électeurs.

L'un des autres avantages qu'offrent les circonscriptions électorales est qu'elles garantissent la diversité géographique à l'assemblée, en supposant que les élus soient obligés d'habiter dans la circonscription qu'ils représentent. Bien entendu, la diversité géographique pourrait aussi être rendue obligatoire dans un système proportionnel à liste fermée par l'établissement de critères de distribution géographique, mais cet exercice pourrait être difficile à gérer, particulièrement s'il existe déjà des normes en matière d'égalité des sexes ou de promotion de la diversité. Cela est encore plus compliqué, voire carrément impossible, dans le cas d'une liste ouverte.

Les circonscriptions permettraient également l'utilisation d'une liste de parti ouverte, ce qui serait difficile sinon impossible dans le cas où il n'y aurait qu'une seule circonscription puisque la taille de la liste des candidats serait ingérable.

L'argument le plus fréquemment avancé contre la délimitation est qu'un système qui comporte des circonscriptions génère une baisse de la proportionnalité des résultats. Ce n'est cependant

pas nécessairement le cas; un système mixte avec compensation (SMAC), par exemple, génère des résultats électoraux proportionnels, du moins, si un nombre suffisant de sièges compensatoires sont établis.

Les opposants à la délimitation de circonscriptions prétendent que ce processus s'avère difficile et est sujet à contestation. Bien que la délimitation de circonscriptions puisse être un processus litigieux comme c'est notamment le cas aux États-Unis, rien n'oblige à ce qu'il en soit ainsi. Même si les systèmes à majorité simple ou absolue dépendent entièrement des circonscriptions uninominales, le processus de délimitation peut s'exécuter simplement et sans trop de controverse. En fait, c'est le cas de la plupart des pays qui procèdent au redécoupage de leur carte électorale. En outre, dans les systèmes mixtes avec compensation (SMAC) comme on en trouve en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, le processus n'est même pas d'intérêt pour les pouvoirs politiques. La délimitation n'est pas forcément un exercice difficile. Par exemple, si les sièges sont simplement alloués aux unités administratives existantes, le processus peut être géré rapidement, sans trop d'efforts ni de ressources.

La délimitation pourrait demander l'instauration d'une étape supplémentaire dans le processus de vérification puisque les électeurs devraient prouver leur résidence non seulement au pays, mais également dans une circonscription donnée. La vérification de l'admissibilité des candidats et le vote des absents peuvent également s'en trouver compliqués. D'un autre côté, si les élections locales sont incorporées au processus électoral et que les limites des administrations locales ne traversent pas celles des circonscriptions électorales, il serait faux de croire qu'une étape supplémentaire serait nécessaire. L'ajout d'une composante basée sur les circonscriptions pourrait aussi rendre le vote plus complexe puisque deux tours de scrutin, plutôt qu'un seul, seraient nécessaires. Cependant, ce problème peut être amoindri par le recours au système mixte avec compensation (SMAC) à un seul tour de scrutin.

Un dernier désavantage associé à la délimitation des circonscriptions est que la composante basée sur les circonscriptions pourrait complexifier le compte des voix, selon le type de système électoral dans lequel les circonscriptions sont utilisées. Bien que cela ne soit pas le cas pour la plupart des systèmes à majorité simple ou absolue, ce l'est pour les systèmes mixtes.

Le processus de délimitation au Kosovo

Le Kosovo a eu recours à un système électoral de représentation proportionnelle à scrutin de liste comportant une seule circonscription pour les élections législatives tenues en 2001. Bon nombre de leaders politiques et d'ONG locales plaident en faveur d'une réforme du système pour les prochaines élections centrales et les suivantes. La priorité de ces réformateurs est d'instaurer une liste de parti ouverte. Cependant, puisque le recours à une seule circonscription qui couvrirait l'ensemble du territoire national serait incompatible avec l'utilisation d'une liste ouverte, la délimitation de circonscriptions électorales est également souhaitée. Les circonscriptions électorales offrent en outre l'avantage de garantir la diversité géographique et d'établir un lien fort entre les électeurs et leurs représentants élus.

Il existe deux approches en ce qui concerne la délimitation de circonscriptions au Kosovo :

- Les limites administratives existantes peuvent être utilisées à des fins électorales.
- On peut délimiter des circonscriptions indépendantes de la structure administrative, à des fins strictement électorales.

La deuxième option demanderait beaucoup de ressources et constituerait une entreprise à la fois longue et laborieuse. Ce serait toutefois différent si les unités administratives existantes étaient utilisées en tant que circonscriptions électorales.

Unités administratives actuellement utilisées comme circonscriptions électorales

Il existe plusieurs ensembles d'unités administratives au Kosovo :

- Les cinq régions de la MINUK
- Les sept régions utilisées par l'Institut de la statistique pour la cueillette et la communication des données
- Les sept régions desservies par les sept centraux téléphoniques, tous associés à une liste précise de municipalités
- Les trente municipalités du Kosovo

L'utilisation d'unités administratives comme circonscriptions électorales présente plusieurs avantages importants :

- En ayant recours aux frontières existantes, on éviterait d'avoir à délimiter un ensemble de circonscriptions électorales, ce qui se révélerait un processus extrêmement long et coûteux.
- Le recours aux unités administratives existantes signifierait que les limites des circonscriptions électorales seraient déjà familières aux responsables des élections ainsi qu'aux électeurs.
- Il existe des données démographiques associées à ces unités administratives qui simplifieraient le processus de répartition des sièges parmi les circonscriptions et rendraient l'exercice plus précis qu'il ne le serait autrement.

D'un autre côté, il existe au moins un inconvénient lié à l'emploi des limites administratives existantes : les unités administratives n'ont pas nécessairement été conçues pour respecter les communautés d'intérêts et pourraient entrer en conflit avec les limites ethniques et scinder les groupes homogènes qui devraient pourtant être unis dans une même circonscription électorale. En fait, au Kosovo, les enclaves serbes et celles des autres ethnies minoritaires ne semblent pas dépasser les limites municipales; par conséquent, tant que les municipalités sont assignées dans leur intégralité à des circonscriptions électorales, les communautés d'intérêts que constituent les minorités ethniques ne seraient pas divisées par les limites des circonscriptions.

Si l'on en vient à choisir d'avoir recours aux unités administratives actuelles à des fins électorales, le problème des limites à adopter demeure entier. Bien sûr, cette décision dépend en grande partie du type de système électoral choisi. Par exemple, si l'on choisit un système de représentation proportionnelle régionale à scrutin de liste, les options parmi les unités administratives se limiteront aux grandes unités, par exemple, les cinq régions de la MINUK,

étant donné que les circonscriptions électorales doivent être assez grandes pour permettre l'allocation d'un bon nombre de sièges à chacune des circonscriptions. D'un autre côté, si un système mixte avec compensation (SMAC) est adopté, la superficie des circonscriptions électorales pourrait être plus petite, peut-être de la taille d'une municipalité en fait.

Le système électoral proposé par Reform 2004 comporte sept circonscriptions. Bien que les circonscriptions dans la proposition actuelle de Reform 2004 ne coïncident pas exactement avec l'une ou l'autre des sept régions définies par l'Institut de la statistique ou des sept régions que desservent les sept centraux téléphoniques, cela pourrait aisément être modifié. En fait, cela devrait probablement l'être de sorte qu'aucune question ne puisse se poser quant à l'assignation de certaines municipalités à certaines circonscriptions électorales.

Délimitation de nouvelles circonscriptions à des fins strictement électorales

La délimitation de circonscriptions au Kosovo à des fins strictement électorales représenterait une entreprise considérable en temps ainsi qu'en ressources. Le processus se ferait en plusieurs étapes, incluant 1) la mise sur pied d'une base de données aux fins de délimitation; 2) la création d'une carte électorale par l'allocation de territoires à des circonscriptions précises; et 3) l'évaluation de la proposition de carte électorale et l'adoption d'une carte finale.

Mise sur pied d'une base de données La mise sur pied d'une base de données aux fins de délimitation nécessite la cueillette de différents types d'information. Les données démographiques et les cartes représentent deux informations essentielles. Les données démographiques, qui proviennent généralement de données de dénombrement obtenues dans le cadre d'un recensement, ou encore les données d'inscription électorale, constituent le seul moyen d'instaurer des circonscriptions dont la population est à peu près égale. Les cartes sont nécessaires pour s'assurer que seules des unités géographiques contiguës sont assignées à des circonscriptions et que les limites des circonscriptions ne divisent pas inutilement les communautés d'intérêts.

La création de circonscriptions électorales Une fois qu'une base de données a été créée, l'étape suivante dans le processus est la délimitation de circonscriptions électorales. Il s'agit de l'étape à laquelle les responsables de la délimitation élaborent une carte électorale en assignant des unités géographiques comme les villes et les villages (ou les arrondissements) aux circonscriptions. La carte électorale provisoire est prête lorsque toutes les unités géographiques comprises dans un territoire donné ont été assignées à des circonscriptions électorales précises et que les circonscriptions électorales requises ont été créées.

L'évaluation de la carte électorale Une fois que l'organisme responsable de la délimitation des circonscriptions a terminé avec succès l'élaboration de la carte électorale, on devrait produire un résumé de la carte afin de pouvoir l'évaluer. Le résumé de la carte électorale devrait inclure des informations comme la description des entités géographiques comprises dans chaque

circonscription, les cartes indiquant les limites des circonscriptions, et un rapport reprenant les informations statistiques les plus pertinentes pour chacune des circonscriptions.

Le résumé devrait permettre à l'organisme responsable de la délimitation, aux partis politiques, aux représentants élus, aux fonctionnaires, aux citoyens et aux autres parties intéressées d'évaluer la carte électorale provisoire selon les critères établis. On peut tenir des audiences publiques afin de recueillir les commentaires de ces parties intéressées. Une fois que le processus de sollicitation des commentaires est terminé, l'organisme responsable de la délimitation devrait s'efforcer de tenir compte de ces commentaires et modifier la carte électorale en conséquence.

L'étape finale du processus est l'adoption de la nouvelle carte électorale. Les dispositions régissant la façon dont cela doit être accompli devraient être explicitement décrites dans la législation électorale. En fait, on devrait décrire le processus au préalable dans son entièreté (qui est responsable de délimiter les circonscriptions, quels critères devraient guider ce processus, etc.) le plus clairement que possible afin de guider les responsables du processus.

Conclusion Étant donné les contraintes de temps et le manque de données suffisamment détaillées, il n'est pas techniquement possible de procéder à la délimitation de circonscriptions à des fins strictement électorales pour les élections de 2004, particulièrement de circonscriptions uninominales. De plus, la délimitation de circonscriptions à des fins strictement électorales pourrait bien se révéler politiquement cauchemardesque dans le cadre de futures élections et, par conséquent, n'est pas recommandée au Kosovo.

Délimitation de circonscriptions électorales au Kosovo pour les élections centrales de 2004

Si des circonscriptions électorales sont délimitées pour les élections centrales de 2004, leurs limites devraient se baser sur celles des districts administratifs actuels. Cette affirmation se fonde sur au moins trois faits :

- Les données démographiques existantes, à savoir les données d'inscription électorale, ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre d'effectuer la délimitation de circonscriptions à des fins strictement électorales, du moins, dans le cas des limites qui coupent les limites municipales.
- Le risque que des tensions politiques se manifestent lors d'un exercice de délimitation effectué en bonne et due forme n'est pas à exclure. Par conséquent, il est préférable d'éviter de procéder à la délimitation d'un ensemble de circonscriptions à des fins strictement électorales.
- En ce moment, à la mi-février, il ne reste pas assez de temps dans le calendrier électoral pour se lancer dans un exercice de délimitation rigoureux.

Cependant, en ce moment, le temps et les informations ne manquent pas pour modifier le système électoral de façon à y inclure des circonscriptions électorales, pourvu que ces circonscriptions coïncident avec les limites administratives existantes.

Bien que l'OSCE ait présenté un certain nombre d'objections à la réforme du système électoral, ils ont concédé que la délimitation de circonscriptions avant les élections imminentes d'octobre 2004 était toujours « techniquement possible ». Voici quelques-uns des arguments avancés par l'OSCE en défaveur de la délimitation de circonscriptions au Kosovo et les raisons pour lesquelles ces objections ne sont pas nécessairement fondées :

- *Les circonscriptions pourraient générer une baisse de la proportionnalité des résultats* S'il est vrai que les circonscriptions uninominales pourraient mener à des résultats électoraux peu proportionnels, le système électoral proposé par Reform 2004, par exemple, ne serait pas moins proportionnel que l'actuel système électoral de représentation proportionnelle à scrutin de liste fermée qui ne comporte qu'une seule circonscription qui couvre tout le pays. Cela est vrai de tout système électoral proportionnel régional ou mixte avec compensation (SMAC) qui recourt à des circonscriptions.
- *Les données existantes sont insuffisantes pour garantir la création de circonscriptions de taille égale* Bien que des données de recensement exactes existent, il n'y a pas de données d'inscription électorale à jour qui permettraient l'allocation de sièges aux circonscriptions électorales. En fait, les données d'inscription électorale sont souvent utilisées à cette fin.
- *Les circonscriptions sont synonymes de procédures complexes en ce qui a trait à l'admissibilité des électeurs et à la votation des absents* Puisque le processus d'inscription électorale doit déjà tenir compte du lieu de résidence des électeurs pour les élections municipales, tant que les municipalités sont assignées dans leur intégralité à des circonscriptions électorales et que les limites des municipalités ne sont pas coupées par les limites des circonscriptions, la gestion de l'admissibilité des électeurs et de la votation des absents ne sera pas affectée par l'incorporation de circonscriptions électorales.
- *La création et la distribution de bulletins de vote serait compliquée* Il est vrai qu'au bulletin de vote unique devrait s'ajouter entre cinq et sept bulletins de vote, soit un par circonscription, et que ces bulletins de vote devraient être distribués dans toutes les circonscriptions. Cependant, cela demeurerait beaucoup plus simple à gérer que l'a été la production de bulletins de vote pour les élections municipales à liste ouverte en 2000.
- *Le compte des voix serait un exercice complexe* Il est vrai que le compte des voix serait complexe. Par contre, si des délais suffisants sont prévus, la formation pourrait débiter dès le processus de compte des votes et il n'y a pas lieu de croire que les Kosovars seraient moins aptes à compter les voix correctement que les Hongrois ou que les citoyens évoluant dans d'autres démocraties en transition où un système mixte avec compensation (SMAC) est en place.
- *Les élections seraient plus coûteuses* Il est vrai que l'administration des élections serait quelque peu plus coûteuse. Mais les Kosovars y gagneraient au change puisque les élections seraient plus démocratiques. Les Kosovars auraient donc beaucoup plus d'intérêt à participer aux élections et à se les approprier.

L'OSCE a aussi affirmé que le processus d'approbation administratif qu'elle utilise conjointement avec la MINUK est long et risque de ne pas se terminer à temps pour être en mesure d'instaurer des circonscriptions avant les prochaines élections.

Choix d'une carte électorale et allocation des sièges

Voici les limites administratives qui ont été proposées comme appropriées en ce qui concerne les limites des circonscriptions électorales :

- Les cinq régions de la MINUK
- Les sept régions utilisées par l’Institut de la statistique
- Les sept régions que desservent les sept centraux téléphoniques

Les trente municipalités ont été écartées puisque certaines d’entre elles ne sont pas suffisamment peuplées pour se voir accorder un représentant élu. Il faudrait qu’une décision politique soit prise entre deux options : accorder un représentant élu peu importe la population de la municipalité ou combiner ces municipalités avec d’autres afin de satisfaire au quotient de population.

Une fois qu’une carte des circonscriptions a été choisie, les sièges parlementaires doivent être distribués à chacune des circonscriptions. Le processus d’allocation des sièges, aussi appelé « répartition », est presque toujours basé sur les données démographiques, habituellement sous la forme de données de recensement ou d’inscription électorale.

Cette phase du processus de délimitation est plutôt mathématique, même s’il est vrai que la décision concernant la formule à utiliser pour la répartition des sièges parmi les districts peut être controversée. Selon la taille des unités administratives choisies pour servir de circonscriptions électorales, il est possible que certaines unités comme les petites municipalités doivent être combinées si des circonscriptions de population à peu près égale doivent être créées et que le quotient de population est plus élevé que la population dans certaines de ces unités.

Une série de simulations a été effectuée en utilisant les trois cartes électorales présentées ci-dessus. Les données d’inscription électorale de 2003 ont été utilisées afin de procéder à la répartition des sièges parmi les circonscriptions dans ces cartes. Le résultat de ces simulations se trouve dans les Annexes. Le tableau ci-dessous offre un résumé de l’exercice d’allocation des sièges :

	Circonscriptions de la MINUK	Circonscriptions des centraux téléphoniques	Circonscriptions de l’Institut de la statistique
Nombre de circonscriptions	5	7	7
Nombre de sièges	9 à 19	6 à 18	7 à 18
Écart maximal	4,9 %	4,9 %	4,9 %
Écart minimal	-2,9 %	-7,8 %	-4,8 %
Écart en pourcentage total	7,8 %	12,7 %	9,7 %

Échéancier de la délimitation

Le temps requis pour délimiter des circonscriptions et les coûts liés à cette tâche varient radicalement selon la rigueur du processus de délimitation. Par exemple, si le système exige la délimitation d'un ensemble complet de circonscriptions à des fins strictement électorales, le processus se révélera probablement plutôt long et coûteux. À l'opposé, si des unités administratives existantes sont utilisées comme circonscriptions et que les sièges législatifs sont simplement alloués à ces circonscriptions selon la population, le processus de délimitation sera simple et pas du tout long ni coûteux.

La délimitation d'un nombre restreint de circonscriptions électorales (de cinq à sept) qui coïncident avec les régions administratives existantes ne demandera que peu de ressources ou de délais supplémentaires. En supposant que les élections aient lieu en automne, les partis politiques et les candidats potentiels devront être informés tôt des changements apportés au système électoral afin de préparer des listes de partis supplémentaires et modifier l'organisation de la campagne. L'annonce de tels changements au plus tard durant le printemps 2004 devrait toutefois suffire. Il n'est pas nécessaire de mettre en branle la campagne visant à informer les électeurs des changements avant l'été 2004. La production de bulletins de vote sera aussi touchée par l'instauration de circonscriptions, mais si la décision d'incorporer des circonscriptions est prise d'ici le milieu du printemps, elle n'aura pas d'effets néfastes sur l'impression des bulletins de vote, pourvu que les partis politiques soient en mesure de préparer les listes de parti régionales dans les délais prescrits. Finalement, le compte des votes sera plus compliqué, mais il restera plus de temps qu'il en faut si on décide au printemps de former des scrutateurs.

11.9 MALAISIE:

La Malaisie possède un système électoral basé sur le scrutin majoritaire uninominal (SMU) à majorité simple calqué sur le système britannique de Westminster dans lequel 219 circonscriptions uninominales sont utilisées pour l'élection de membres à la Chambre des représentants. Lors des plus récentes élections en mars 2004, la coalition au pouvoir a remporté 90 % des sièges à la Chambre (198 sur 219) et n'a pourtant recueilli que 60 % du vote à l'échelle nationale. Les partis d'opposition ont perdu plus de la moitié de leurs 45 sièges lors des élections, ne remportant qu'environ 10 % des sièges (20 sièges), et ce, bien qu'ils aient reçu près de 40 % des voix exprimées au pays.

Depuis qu'elle a accédé à son indépendance, la Malaisie est gouvernée par une coalition de partis politiques appelée *Barisan Nasional* (BN). Bien qu'elle s'efforce d'encourager la nature multiethnique de la coalition, le véritable pouvoir appartient au parti ethnique malais dominant, l'Organisation nationale malaise unifiée (UMNO). Les autres membres de la coalition représentent également des groupes ethniques précis, mais leur autonomie au sein de l'UMNO est très limitée. Les partis qui ne sont pas membres de la coalition n'ont jamais remporté plus de

40 % des sièges au Parlement et dans le cadre du système électoral actuel, ils ne dépasseront jamais ce pourcentage.

Le contrôle serré qu'exerce le BN sur le processus électoral limite la capacité des partis d'opposition à faire élire des candidats aux élections. La Commission électorale est perçue comme l'un des principaux instruments par lesquels le BN manipule le processus électoral pour ses propres intérêts politiques.

Système électoral

La Malaisie est officiellement une monarchie, bien que le « chef suprême » (*Yang di-Pertuan Agong*) soit élu tous les cinq ans par les chefs héréditaires de neuf États malaisiens et qu'il joue un rôle très limité dans la direction du pays. Au niveau national, la fédération possède un système législatif bicaméral composé du Sénat (*Dewan Negara*) et de la Chambre des représentants (*Dewan Rakyat*). Des 69 membres du Sénat, 43 sont nommés par le roi et les 26 autres sont élus par les législatures des États. Le rôle du Sénat est généralement perçu comme se limitant à approuver automatiquement les lois adoptées à la Chambre des représentants.

La Chambre est composée de 219 membres (ce nombre était de 193 avant l'augmentation de 2003) circonscriptions uninominales d'un bout à l'autre des treize États et des trois territoires de la Malaisie. La Fédération de Malaysia a recours au mode de scrutin majoritaire uninominal (SMU) à majorité simple basé sur des circonscriptions uninominales. Les élections doivent être déclenchées au moins une fois par cinq ans. Depuis l'indépendance obtenue en 1957, les élections ont eu lieu tous les cinq ans.

Cadre légal régissant la délimitation

Législation électorale En Malaisie, les élections sont régies à la fois par la Constitution et par la Loi électorale (Elections Act) de 1958, tous deux étant sujets à des amendements fréquents. La Constitution décrit le mode de scrutin majoritaire uninominal (SMU) qui doit être utilisé et établit les critères auxquels doit satisfaire la Commission électorale.

Commission électorale Fondée en 1957, la Commission électorale malaisienne est responsable de la gestion des élections à la Chambre des représentants et aux assemblées législatives des États. La Commission est également chargée de produire des recommandations quant aux changements à apporter aux limites des circonscriptions. Ces modifications doivent ensuite être mises en œuvre par le gouvernement fédéral. La Commission est aussi responsable de l'organisation et de la supervision de tous les aspects techniques de l'inscription électorale et des élections. Elle agit également comme organisme judiciaire qui entend les griefs des candidats et des électeurs en ce qui concerne tout aspect du processus électoral.

À l'origine, la Commission était formée de trois membres, à savoir un président et ses deux subalternes. En 1963, un membre a été ajouté afin d'assurer la représentation des États du Sabah et du Sarawak. En 1981, le poste de vice-président a été créé. Le nombre de membres siégeant à la Commission est donc passé à cinq et est demeuré inchangé depuis. Tous les

membres sont nommés par le chef suprême après consultation auprès de la Conférence des Chefs, un organisme non élu formé des dirigeants de chacun des États. Les cinq membres peuvent siéger jusqu'à l'âge de retraite obligatoire établi à 65 ans et peuvent uniquement être destitués par un tribunal spécial convoqué par le premier ministre. Les députés ne peuvent pas faire partie de la Commission.

La Commission électorale n'est pas organisme entièrement autonome. Selon la Constitution, « dans la mesure nécessaire à l'exercice de ses fonctions, en vertu de cet Article, la Commission électorale peut établir des règles, mais ces règles s'appliquent sous réserve des dispositions des lois fédérales. » Par conséquent, les dispositions créées par la Commission peuvent être annulées par la loi fédérale. De plus, les recommandations formulées par la Commission quant aux changements à apporter aux limites des circonscriptions doivent d'abord être présentées au premier ministre qui peut modifier ces recommandations comme bon lui semble. Le premier ministre soumet alors les recommandations à la Chambre des représentants qui accepte ou refuse la proposition de carte électorale.

Critères encadrant la délimitation Tous les critères concernant la délimitation des limites électorales se retrouvent dans la Constitution fédérale qui se voit modifiée périodiquement par des amendements législatifs (les « Amendment Acts »). Voici quelques principes fondamentaux en ce qui a trait aux critères de délimitation :

- 1) Les exercices de délimitation ne peuvent être menés plus d'une fois tous les huit ans;
- 2) Les exercices de délimitation ne doivent pas durer plus de deux ans;
- 3) La recommandation de la Commission est soumise au premier ministre qui peut y apporter des modifications. Le premier ministre doit alors présenter cette proposition à la Chambre des représentants où un vote à majorité simple a lieu.

Le problème principal qui se pose pour le système électoral malaisien réside en la disposition constitutionnelle selon laquelle les circonscriptions rurales doivent être surreprésentées. Ce principe est le résultat de négociations qui ont eu lieu entre les autorités coloniales britanniques et les deux principaux mouvements prônant l'indépendance de la Malaisie au cours des années 1950. En 1953, les Britanniques ont mis sur pied un comité (composé de 46 membres) faisant partie du Conseil législatif fédéral afin qu'il fasse des propositions au sujet du système électoral à mettre en place une fois l'indépendance réalisée. Le Comité a recommandé que le principe d'équité du nombre d'électeurs entre les circonscriptions uninominales prévale, mais a prévu une exception en ce qui concerne les régions rurales. Puisque les personnes d'origine malaise prédominaient dans les régions rurales et que celles qui ne sont pas d'origine malaise habitaient surtout les centres urbains, le poids accordé aux régions rurales faisait en sorte que les Malais dominent le système politique.

Selon le rapport déposé par le Comité : « le nombre d'habitants devrait être à peu près égal dans chaque circonscription. Cependant, en tenant compte de préoccupations plus importantes telles que la difficulté que représente la communication avec les électeurs des circonscriptions rurales

ainsi que les autres inconvénients reliés à la ruralité, une forme de compensation [...] devrait être accordée aux circonscriptions rurales. » Une disposition limitant la différence de poids entre deux circonscriptions à 15 % était incluse à l'origine dans la Constitution de 1957. Toutefois, cette restriction a été éliminée par des révisions de la Constitution effectuées en 1962 et en 1973.

La manipulation des limites électorales afin de favoriser le parti au pouvoir

Variations du poids des circonscriptions entre elles L'une des plus importantes critiques émises par l'opposition est que le parti au pouvoir, le BN, par le biais de la manipulation des limites électorales, a graduellement érodé le principe « une personne, un vote ». Les circonscriptions où le vote pour les partis d'opposition est traditionnellement fort sont souvent disproportionnellement populeuses lorsque comparées à celles qui ont l'habitude de soutenir le BN. Par exemple, au Penang, État dans lequel les partis d'opposition ont toujours remporté beaucoup de succès, la moyenne d'électeurs par circonscription était de 50 838 alors qu'au Perlis, État où le parti au pouvoir est habituellement très apprécié, la moyenne d'électeurs par circonscription atteignait à peine 33 032 en 1990.

La manipulation des limites électorales à des fins partisans pratiquée par le BN semble aussi favoriser la population d'origine malaise qui est reconnue comme soutenant fidèlement le parti, et cela, aux dépens des importantes communautés chinoise et indienne. La population malaise tend à habiter les régions rurales alors que les populations indienne et chinoise vivent surtout dans les centres urbains. L'exercice de délimitation effectué en 1994 a mené à la création de circonscriptions rurales dont la population était beaucoup plus petite que celle des circonscriptions urbaines. Par exemple, la circonscription rurale de Hulu Rajang qui se situe dans l'État du Sarawak et où vit une importante population malaise compte 16 085 électeurs et élit un représentant à la Chambre, alors qu'Ampang Jaya, une circonscription urbaine qui se trouve près de la capitale, compte 98 954 électeurs et élit également un seul représentant à la Chambre. Bien que la Constitution contribue à accorder un poids accru aux circonscriptions rurales, la décision du BN d'éliminer la restriction de 15 % y est pour beaucoup dans les très importantes variations de population observées entre les circonscriptions.

La proposition de délimitation de 2003 Le plus récent exercice de révision de la carte électorale qui a eu lieu en 2003 a suscité de nombreuses récriminations de la part des partis d'opposition. En 2002, le BN a demandé à la Commission électorale de préparer une nouvelle proposition de délimitation afin de refléter les changements démographiques. En réponse à cette demande, la Commission a élaboré un projet visant à créer 25 nouveaux sièges à la Chambre des représentants et 53 nouveaux sièges répartis parmi les assemblées des États. Par la suite, le 8 avril 2003, la Chambre des représentants a approuvé le projet.

Dès les débuts, les membres de l'opposition ont rejeté le projet en le qualifiant d'inconstitutionnel et en affirmant que « la Commission électorale n'a pas agi avec impartialité et professionnalisme, selon les principes de la démocratie. » En réponse, le BN a proposé que toutes les critiques soient entendues lors du débat parlementaire portant sur le projet. Alors que les membres des partis d'opposition étalaient publiquement leurs frustrations, le BN refusait

d'aborder les problèmes soulevés par l'opposition et mettait un terme au débat après seulement deux jours. Pour protester contre la proposition elle-même et contre l'irrespect de la procédure parlementaire démontré par le BN, 44 membres de l'opposition sont sortis juste avant le vote final.

Le Democratic Action Party (DAP) a également contesté le projet en vertu de la procédure de règlement des griefs de la Commission électorale. Le président de la Commission a cependant refusé d'entendre le grief sous prétexte que « bien que [le DAP] m'ait personnellement adressé une lettre dans laquelle il me demandait de reconsidérer la proposition de l'État portant sur la délimitation, [il] n'a pas été en mesure de déposer une contre-proposition qui aurait justifié que les parties intéressées se fassent entendre et que la Commission électorale mène une enquête locale pour entendre et considérer de potentiels appels ou objections. » La Commission s'est assurée d'empêcher toute personne de présenter une objection au projet à moins que la contre-proposition formulée soit complète. Le président de la Commission a aussi refusé d'entendre les objections présentées de la part « d'organisations, de partis politiques ou de certaines communautés. »

Changements apportés à la délimitation de 2003 La proposition de délimitation adoptée par le Parlement a eu comme résultat de créer 25 nouvelles circonscriptions, la plupart issues de circonscriptions qui avaient appuyé le BN de manière écrasante lors des élections générales de 1999. Plusieurs des changements semblent ignorer les mouvements de population de façon éhontée. Par exemple, Selangor, État qui compte 4,19 millions d'habitants et qui possède un taux de croissance annuel de 6,1 % depuis le recensement de 1991, s'est vu attribuer cinq nouveaux sièges. Par contre, Johor, État dont la population est de 2,74 millions et qui connaît une croissance annuelle de 2,6 %, a reçu six nouveaux sièges. Étant donné sa population et son taux de croissance beaucoup plus important que celui de Johor, Selangor aurait dû se voir accorder davantage de nouvelles circonscriptions que Johor. La raison qui explique ce manque de cohérence est évidente : lors des élections de 1998, le BN n'a recueilli que 54,8 % des suffrages exprimés au Selangor, alors qu'il a reçu 75,2 % des voix au Johor.

L'exercice de délimitation effectué en 2003 a généré les plus importantes variations de population jamais enregistrées. Par exemple, Johore Bahru compte maintenant environ 90 000 électeurs alors que Lenggong en compte environ 21 000, ce qui représente une variation de population de plus de 325 pour cent. Le plus grand écart de population généré par la délimitation de 1994 était de 250 pour cent.

Conclusion

Bien que les électeurs malaisiens ne fassent généralement pas l'objet d'intimidation manifeste, les subtiles techniques de manipulation auxquelles a recouru le BN ont mené à un système qui n'est pas juste envers les partis d'opposition. La présence d'erreurs dans les listes électorales, la manipulation du vote postal, les cas d'achat de votes en échange de l'admissibilité à de généreux programmes gouvernementaux dans certaines circonscriptions et la manipulation de

la Commission électorale sont tous des éléments qui ont concouru à ce que le BN conserve le contrôle du gouvernement.

Le processus de délimitation des circonscriptions électorales constitue un instrument de choix dans le cadre des tentatives de manipulation du processus électoral auxquelles se livre le BN, et ce, pour plusieurs raisons :

- L'élimination de garanties constitutionnelles préservant l'indépendance de la Commission électorale : la Constitution originale contenait une disposition restreignant à 15 % les écarts de population entre les circonscriptions. Cette limite de 15 % a été supprimée par l'intermédiaire de révisions de la Constitution. Ces modifications, conjuguées à la disposition permettant d'accroître le poids des circonscriptions rurales, ont ouvert la porte à de larges écarts de population entre les circonscriptions.
- Le manque d'indépendance de la Commission électorale : le gouvernement nomme tous les membres de la Commission électorale et toutes les recommandations qu'elle émet doivent recevoir l'assentiment du gouvernement afin qu'elles prennent effet. Le BN parvient à faire adopter des propositions de délimitation à la hâte, sans qu'un débat sérieux ait lieu au Parlement.
- Le manque de sensibilité de la Commission électorale envers les objections : la Commission s'est montrée peu disposée à répondre aux griefs avancés par les partis politiques ou par d'autres groupes au sujet des propositions de délimitation. La difficulté que représente la contestation judiciaire des décisions de la Commission électorale, conjuguée à l'indépendance discutable du pouvoir judiciaire, a permis à la Commission d'éviter toute contestation sérieuse.

Annexe A : Sièges remportés selon l'État et le parti lors des élections générales de 1999

État/Territoire	Total des sièges	BN	PAS	ADIL	DAP	PBS	MDP	Autres
Perlis	3	3	-	-	-	-	-	-
Kedah	15	7	8	-	-	-	-	-
Kelantan	14	1	10	3	-	-	-	-
Penang	11	6	-	1	4	-	-	-
Perak	23	20	2	-	1	-	-	-
Pahang	11	11	-	-	-	-	-	-
Selangor	17	17	-	-	-	-	-	-
Territoire fédéral	11	7	-	-	4	-	-	-
Negri Sembilan	7	7	-	-	-	-	-	-
Malacca	5	4	-	-	1	-	-	-

Johor	20	20	-	-	-	-	-	-
Terengganu	8	-	7	1	-	-	-	-
Sabah	20	17	-	-	-	3	-	-
Sarawak	28	28	-	-	-	-	-	-
Total	193	148	27	5	10	3	0	0

* Le BN a remporté 148 sièges sur 193, mais n'a recueilli que 56 % des suffrages exprimés.

Annexe B : Population par État (en milliers)

État	1991	2001	2003
Perlis	184,1	198,3	214,5
Kedah	1304,8	1572,1	1700,4
Kelantan	1181,7	1289,2	1394,4
Terengganu	770,9	879,7	951,5
Penang	1065,1	1225,5	1325,5
Perak	1880,0	2030,4	2196,0
Pahang	1036,7	1231,2	1331,6
Selangor	2289,2	3947,5	4269,6
Negri Sembilan	691,2	830,1	897,8
Malacca	504,5	602,9	652,1
Johor	2074,3	2565,7	2775,1
Sabah	173,6	2449,4	2649,2
Sarawak	1648,2	2012,6	2176,8

- **Annexe C : Changements dans l'allocation des sièges survenus entre 1994 et 2002**
- L'augmentation du pourcentage et du nombre d'électeurs par État entre les exercices de délimitation de 1994 et de 2002 et l'allocation disproportionnelle de sièges par électeur dans chaque État lors de ces deux exercices de délimitation.

État	Électeurs en 1994	Électeurs en 2002	% de changement	Différence	Disproportionnalité	Disproportionnalité
					de l'allocation en 1994	de l'allocation en 2002
Perlis	97,978	109,750	12,0 %	11,772	1	1
Kedah	675,790	793,517	17,4 %	117,727	1	-1
Kelantan	528,679	655,602	24,0 %	126,923	3	1
Terengganu	337,918	411,453	21,8 %	73,535	1	0

Penang	563,039	659,155	17,1 %	96,116	-1	0
Perak	1,047,175	1,138,010	8,7 %	90,835	1	2
Pahang	456,834	554,534	21,4 %	97,700	1	3
Selangor	949,317	1,368,693	44,2 %	419,376	-3	-5
Wilayah	591,806	664,233	12,2 %	72,427	-3	-2
N. Sembilan	298,178	417,712	40,1 %	119,534	1	0
Melaka	269,198	331,327	23,1 %	62,129	-1	-1
Johor	982,484	1223,532	24,5 %	241,048	-1	2
Total	6,798,396	8,327,518	22,5 %	1,529,122		

11.10 NOUVELLE ZÉLANDE:

En 1993, lorsque la Nouvelle-Zélande a adopté un nouveau système électoral pour ses élections parlementaires, le pays a perpétué la tradition en conservant des circonscriptions distinctes pour les descendants de la population autochtone maorie. Cette particularité électorale unique garantit la représentation maorie dans la législature néo-zélandaise depuis plus de 125 ans.

Système électoral

En 1993, la Nouvelle-Zélande a remplacé son système de scrutin majoritaire uninominal (SMU) ayant recours au vote à majorité simple et à des circonscriptions uninominales par un système mixte avec compensation (SMAC) de type allemand pour l'élection de représentants à son unique chambre législative, la Chambre des représentants. Comme dans les autres SMAC, chaque électeur possède deux votes : l'un pour l'élection d'un représentant par majorité simple dans une circonscription uninominale et l'autre pour une liste de partis nationale. Puisque le système néo-zélandais a recours au principe de compensation tel qu'il fonctionne en Allemagne, les sièges remportés par les partis dans les circonscriptions sont soustraits de leurs allocations par liste de parti. Par conséquent, la représentation globale d'un parti au Parlement est proportionnelle au vote qu'il a obtenu par la composante de liste de parti.

Les circonscriptions uninominales se divisent en deux types : générales et maories. On peut comprendre cette particularité en imaginant une carte sur laquelle seraient posés deux acétates : l'une divisant la Nouvelle-Zélande en de nombreuses circonscriptions générales, l'autre découpant le même territoire en un plus petit nombre de circonscriptions maories de plus grande superficie. Les députés élus dans les deux types de circonscriptions siègent à la Chambre et jouissent des mêmes droits et privilèges.

Représentation maorie

La représentation maorie est assurée depuis qu'ont été instaurées des circonscriptions distinctes pour cette population, ce qui s'est produit dès 1867. Ces circonscriptions, séparées et distinctes des circonscriptions générales, fonctionnent comme une couche se superposant à celle des circonscriptions générales. En annexe à cette étude de cas, les trois cartes qui montrent les circonscriptions électorales de 2002 présentent les informations suivantes : la première carte montre les 46 circonscriptions générales couvrant l'Île du Nord; la deuxième carte montre les 16 circonscriptions générales couvrant l'Île du Sud; et la troisième carte montre les 7 circonscriptions maories couvrant l'Île du Nord ainsi que l'Île du Sud.

Bien que les circonscriptions maories aient été établies seulement treize ans après la première législature, jusqu'en 1983, la révision périodique de leurs limites n'était pas la responsabilité de la Commission de représentation. À l'époque, il y avait quatre circonscriptions maories et ce nombre ne variait pas. Ce n'est que lorsque le système SMAC a été adopté en 1993 qu'il a été établi que le nombre de circonscriptions maories devrait être calculé de la même manière que le nombre de circonscriptions générales.

Le nombre de circonscriptions maories dépend surtout du nombre de Maoris qui choisissent de s'inscrire à la liste électorale maorie durant la période de l'option Maori. L'option Maori se déroule sur une période de quatre mois, peu après le recensement. Pendant cette période, les descendants des Maoris peuvent choisir sur quelle liste ils désirent être inscrits : la liste maorie ou la liste générale. Lorsque l'option se referme et que la proportion d'électeurs maoris s'étant inscrits sur la liste générale et sur la liste maorie est connue, on est en mesure de calculer la population électorale maorie.

L'option Maori qui s'est tenue durant la seconde moitié de 1994 a vu un nombre important de Maoris s'inscrire à la liste électorale maorie, ce qui a fait passer le nombre de circonscriptions maories de quatre à cinq. Les options Maori qui ont eu lieu avant les redistributions électorales de 1998 et de 2001 ont également mené à une augmentation du nombre de circonscriptions maories : d'abord de cinq à six en 1998, puis de 6 à 7 en 2001.

Cadre légal régissant la redistribution

En Nouvelle-Zélande, mis à part l'existence de circonscriptions maories distinctes, la redistribution électorale possède de nombreux traits caractéristiques. Parmi eux, trois sont d'une importance capitale pour le processus de redistribution néo-zélandais. Ces trois caractéristiques sont couvertes par des dispositions « protégées » dans la Loi électorale de 1993 :

- On donne à une commission indépendante l'entière responsabilité de délimiter les circonscriptions électorales. Une fois qu'elle publie la carte finale, cette carte a force de loi et ne peut faire l'objet de contestations.
- On doit effectuer les redistributions à la suite des recensements quinquennaux.
- La délimitation des circonscriptions électorales est basée sur la population totale et aucune circonscription ne peut s'éloigner de plus de 5 % du quotient électoral.

Responsables de la délimitation Les redistributions sont menées par un organisme statutaire indépendant composé de sept membres, à savoir la Commission de représentation. Parmi les membres, quatre le sont d'office, c'est-à-dire qu'ils sont membres en vertu des postes qu'ils occupent au sein de l'appareil d'État néo-zélandais : l'arpenteur en chef, le statisticien en chef, le directeur général des élections et le président de la Commission des gouvernements locaux. Les deux membres politiques sont nommés par le gouverneur général sur désignation du Parlement; l'un représente le ou les partis au pouvoir et l'autre, le ou les partis qui forment l'opposition. Le septième membre de la Commission de représentation est désigné par l'autre membre de la Commission et est nommé par le gouverneur général. Cette personne occupe la présidence de la Commission. Depuis que la Commission actuelle a été formée en 1956, le président a toujours été un membre de l'appareil judiciaire.

Il y a six membres qui possèdent le droit de vote à la Commission de représentation puisque le président du gouvernement local, nommé par le gouvernement, ne peut pas voter. Lorsque la Commission révisé les circonscriptions maories, trois membres s'y ajoutent : le sous-secrétaire d'État du ministère du développement maori, de par ses fonctions, ainsi que deux autres membres maoris nommés par le gouverneur général. L'un représente le ou les partis au pouvoir et l'autre, le ou les partis qui forment l'opposition. Ces trois membres font partie de la Commission afin d'y apporter le point de vue de la communauté d'intérêts que forment les Maoris.

Les quatre membres de la Commission qui sont nommés d'office apportent leur expertise en matière de topographie, de cartographie, de démographie, d'administration électorale et de la connaissance des relations existant entre les limites électorales proposées et celles des gouvernements locaux. Au départ, il était prévu que les deux membres « politiques » agissent principalement comme agents électoraux pour assurer aux partis qu'ils représentent que le processus de redistribution se déroulait avec impartialité et conformément aux règles établies. Toutefois, dans les dernières années, la participation de ces membres au processus s'est accrue considérablement. Ces membres ou leurs suppléants nommés doivent assister aux réunions de la Commission pour que le quorum soit atteint et ils ont également droit de vote. Le président indépendant dirige les réunions de la Commission et, au minimum, joue le rôle d'interprète du droit et d'animateur.

La Commission de représentation doit publier sa carte électorale finale au plus tard six mois après le début de ses délibérations formelles. Ces décisions ont force de loi dès qu'elles sont publiées et elles ne peuvent être contestées d'aucune façon. Bien que la High Court (Cour suprême) reconnaisse qu'il est de sa responsabilité de s'assurer que la Commission fonctionne dans le cadre des pouvoirs qui lui sont accordés par le Parlement, la High Court maintient qu'il n'est pas de sa juridiction d'« étudier le bien-fondé des décisions de la Commission responsable de la délimitation des circonscriptions » puisque la Commission est issue du pouvoir législatif.

Fréquence des redistributions Les redistributions sont effectuées tous les cinq ans, à la suite du recensement et de l'option Maori. Étant donné que la vie d'un Parlement est limitée à trois ans, chaque redistribution s'applique à deux élections, au plus.

Le soir du recensement (le premier mardi de mars, tous les cinq ans) représente le déclencheur, mais le véritable échéancier de la redistribution dépend des dates prévues pour les élections générales à venir. Puisque les redistributions doivent être terminées dans les six mois suivant la première réunion de la Commission, lorsque des élections surviennent la même année qu'un recensement, le processus de redistribution est retardé étant donné qu'il n'y a pas assez de temps entre le recensement et la date la plus éloignée à laquelle des élections peuvent être tenues pour que la redistribution puisse être effectuée dans les règles de l'art.

Critères de redistribution Il n'y a qu'un seul critère de redistribution obligatoire : aucune circonscription ne peut s'éloigner de plus de 5 % du quotient électoral. Une contrainte additionnelle stipule qu'aucune circonscription générale ne peut couvrir à la fois une partie de l'Île du Nord et une partie de l'Île du Sud.

Pourvu que le quotient électoral soit respecté, les limites électorales sont révisées en vertu des critères définis aux Articles 35 (f) et 45 (6) de la Loi électorale de 1993. Ces critères impliquent qu'il faut tenir compte des éléments suivants :

- Les limites électorales existantes;
- Les communautés d'intérêts (y inclus d'autres facteurs comme les affiliations tribales des circonscriptions maories);
- Les moyens de communication;
- Les caractéristiques topographiques;
- Les variations projetées des populations électorales, incluant les changements prévus comme les augmentations ou les diminutions des populations dans les cinq années à venir.

Il n'est prévu aucune priorité d'un critère sur un autre. Il apparaît tout de même que les limites électorales existantes ont peut-être préséance. Un effort est certainement déployé afin de ne pas modifier la carte électorale existante plus que les contraintes démographiques ne l'exigent. Dans le rapport publié par la Commission de représentation 2001-2002, la Commission affirme qu'elle « reconnaît l'importance de l'équité de la représentation durant toute la vie des circonscriptions électorales (du point de vue de la Commission, probablement jusqu'en 2007) et du souci de changer les limites électorales le moins possible. Les frontières proposées qui ont été publiées en novembre 2001 jouaient davantage de la tolérance du quotient que celles proposées par la Commission en 1998, et ce, dans le but de respecter ces normes précises tout en maniant intelligemment les autres aspects de la Loi. » Cependant, en raison des limites strictes de la tolérance de 5 %, les limites d'une grande proportion des circonscriptions doivent être révisées lors de chaque redistribution. Le tableau ci-dessous présente le pourcentage de circonscriptions qui ne respectaient pas les limites de la tolérance lors des derniers cycles de redistribution :

Année	Nombre total de circonscriptions	Nombre de circonscriptions ne respectant pas les limites de la tolérance	% à l'extérieur des limites de la tolérance
1977	83	50	60,2
1983	88	42	47,7
1987	93		
1992	97	33	34,0
1998	65	26	40,0
2002	67	29	43,3

Toutefois, le nombre de circonscriptions qui ont changé était en fait beaucoup plus grand, notamment en raison de l'effet de chaîne.

Allocation des sièges et calcul du quotient électoral Les limites sont établies en se basant sur le nombre total de résidents habituels de chacune des circonscriptions. Cela inclut les adultes et les enfants et ne se fonde pas sur le nombre de personnes qui se sont inscrites à la liste électorale pour les élections parlementaires.

On calcule la population électorale générale en soustrayant la population électorale maorie au nombre total de personnes selon le dernier recensement. On calcule la population maorie en comparant le nombre de personnes inscrites aux listes électorales maories avec le nombre de personnes inscrites aux deux listes électorales (générale et maorie) qui ont déclaré être de descendance maorie lorsqu'elles se sont inscrites la dernière fois. Le statisticien en chef reporte alors cette proportion sur le nombre total de personnes qui ont déclaré être de descendance maorie lors du dernier recensement.

Le nombre de sièges généraux est de seize dans l'Île du Sud. On divise par seize la population électorale générale dans l'Île du Sud afin de déterminer le quotient électoral des circonscriptions générales qui s'y trouvent. On utilise ce quotient pour calculer le nombre de sièges généraux dans l'Île du Nord et le nombre de sièges maoris. Selon l'Article 35 (3) de la Loi électorale de 1993 :

a) L'Île du Sud doit être divisée en seize circonscriptions électorales :

b) La population électorale générale de l'Île du Sud doit être divisée par seize et le résultat ainsi obtenu doit être utilisé comme quotient pour l'Île du Sud :

c) La population électorale générale de l'Île du Nord doit être divisée par le quotient de l'Île du Sud, et le résultat ainsi obtenu représente le nombre de circonscriptions électorales générales dans l'Île du Nord. Si le résultat de la division comporte un reste, il devrait être arrondi à l'entier le plus proche :

d) On obtient le quotient pour l'Île du Nord en divisant la population électorale générale de cette île par le nombre de circonscriptions électorales générales dans cette île, comme établi en vertu du paragraphe c) de cette sous-section...

Et l'Article 45 (3) de la Loi :

a) On doit diviser la population électorale maorie de la Nouvelle-Zélande par le quotient des circonscriptions électorales générales de l'Île du Sud, comme établi en vertu de l'Article 35 (3)

b) de cette Loi, et le résultat ainsi obtenu représente le nombre de circonscriptions électorales maories :

b) Si le résultat de la division comporte un reste, il devrait être arrondi à l'entier le plus proche [...]

Le tableau ci-dessous contient la liste du nombre d'habitants pour les circonscriptions générales et maories des îles du Nord et du Sud, ainsi que le nombre de circonscriptions et les quotients des circonscriptions électorales, comme calculés par la Commission de représentation 2001-2002:

La population électorale de chacune des circonscriptions ne doit pas s'éloigner du quotient de plus de 5 %. L'Annexe B présente la population de chacune des 69 circonscriptions (les 16 de l'Île du Sud, les 46 de l'Île du Nord et les 7 maories) selon la carte électorale révisée de 2002, ainsi que l'écart de chaque circonscription avec le quotient, en pourcentage.

Procédures de redistribution

En Nouvelle-Zélande, le processus de redistribution se divise en dix étapes bien précises, à savoir :

1. Le nombre d'habitants et la distribution de la population totale sont calculés à partir du recensement quinquennal. L'analyse des données de ce recensement peut prendre jusqu'à un an.
2. L'option Maori dure quatre mois et débute peu après le recensement. On donne l'occasion aux personnes de descendance maorie de choisir sur quelle liste électorale, maorie ou générale, ils souhaitent s'inscrire.
3. Les données du recensement et de l'option Maori sont combinées pour permettre au statisticien en chef de calculer la population électorale générale de l'Île du Nord et de l'Île du

Sud, le nombre de circonscriptions auquel a droit l'Île du Nord (le nombre de sièges de l'Île du Sud est fixe), la population électorale maorie et le nombre de sièges qui doit lui être attribué.

4. L'arpenteur en chef distribue les données sur la population générale et les descendants maoris aux circonscriptions existantes en utilisant de petites unités statistiques. Chacune de ces unités statistiques est composée d'un maximum de 200 personnes. Plusieurs ensembles de limites électorales provisoires sont produits en ayant recours à ces unités statistiques en tant qu'éléments de base.

5. L'arpenteur en chef convoque la Commission de représentation pour expliquer et justifier sa proposition de carte électorale. La Commission de représentation dispose de six mois suivant la date de sa première réunion formelle pour terminer ses travaux et publier la carte finale.

6. Avant de commencer son examen approfondi, la Commission de représentation invite les partis politiques présents au Parlement et, le cas échéant, les députés indépendants, à lui présenter leurs représentations. Étant donné qu'à ce stade les limites provisoires sont confidentielles, les soumissions portent donc surtout sur la façon dont les partis croient que les règles de redistribution doivent être interprétées.

7. Une fois la période prévue pour l'étude des représentations terminée, les commissaires examinent la carte provisoire et y apportent des modifications où ils le jugent nécessaire. Bien que les travaux à cette étape soient confidentiels, les membres politiques peuvent discuter des propositions avec un petit groupe de personnes du parti qu'ils représentent pendant que la commission prépare ses propositions.

8. Sont publiées des cartes géographiques montrant les limites proposées par la Commission, de même qu'un sommaire des raisons qui ont motivé ses décisions initiales. Les commentaires du public sont alors sollicités. Toute personne ou organisation dispose d'un mois pour s'opposer aux limites proposées et pour suggérer d'autres limites. La Commission de représentation publie un résumé de toutes les oppositions qu'elle reçoit. Après cela, le public dispose de deux semaines pour présenter des contre-oppositions. Les oppositions proviennent de différentes sources : les partis politiques, les députés, les autorités statutaires et ad hoc, les groupes communautaires, les individus et, à l'occasion, les administrateurs chargés de l'administration des élections.

9. Une fois que la période dédiée aux contre-oppositions est terminée, des audiences publiques sont tenues aux endroits où le nombre d'opposants est suffisant, généralement dans les grands centres. Ces audiences permettent au public de présenter leurs oppositions directement à la Commission.

10. Les limites proposées par la Commission sont alors étudiées à nouveau à la lumière des oppositions et des contre-oppositions. Les circonscriptions définitives sont ensuite établies. Des cartes détaillées illustrant les limites de toutes les circonscriptions du pays, de même que des descriptions légales pour chacune des circonscriptions sont préparées et accompagnent le rapport de la Commission. La publication du rapport marque la fin du processus de

redistribution. Cependant, la Commission continue d'exister jusqu'à la soirée du recensement quinquennal suivant.

Une réinscription de tous les électeurs admissibles suit l'annonce des décisions finales de la Commission de représentation; ce processus ne fait cependant pas formellement partie du processus de redistribution. L'inscription électorale est obligatoire. L'État, par l'entremise de son agence, le Centre d'inscription électorale, réassigne de nouvelles circonscriptions à tous les électeurs inscrits. Une carte de réinscription est envoyée à chaque électeur, qui doit la remplir et la retourner pour confirmer son inscription.

Informatisation du processus Les redistributions étaient habituellement effectuées en traçant les limites des circonscriptions sur des cartes de papier et en calculant manuellement les populations électorales. C'est en 1998 que l'informatique a été utilisée pour la première fois. Tous les commissaires ont reçu un ordinateur portable sur lequel se trouvaient un logiciel de système d'information géographique (SIG) et des données démographiques et statistiques, ainsi que les limites des circonscriptions et des unités administratives existantes. À l'aide du logiciel de SIG fourni, les commissaires ont été en mesure de produire diverses cartes de manière interactive et en tirant profit de rétroactions immédiates aux changements apportés. Selon le rapport publié par les commissaires :

Le recours à cette technologie a réduit le temps qui aurait autrement été nécessaire à la Commission pour produire des propositions de limites de circonscriptions électorales et pour en arriver à une carte électorale finale. Cela a également permis aux opposants et aux contre-opposants d'obtenir la reconnaissance que méritent les questions qu'ils soulèvent lors des audiences concernant les oppositions et les contre-oppositions.

Conclusion

Somme toute, l'approche efficace et professionnelle utilisée pour effectuer les redistributions des circonscriptions en Nouvelle-Zélande a permis l'acceptation générale du processus et des résultats.

Même avant de remplacer le système électoral SMU par un SMAC, les redistributions en Nouvelle-Zélande n'étaient pas vues comme possédant une forte charge politique. La raison qui explique cela est tridimensionnelle :

- Les politiciens néo-zélandais jouent un rôle très limité dans le processus de redistribution : ils n'établissent pas les limites des circonscriptions, ils ne peuvent voter pour le choix d'une carte électorale et ils ne peuvent empêcher la mise en oeuvre d'une redistribution.
- La composition de la Commission de représentation est numériquement dominée par les membres apolitiques. Les membres politiques ne peuvent donc pas battre au vote les membres apolitiques.
- Les décisions prises par la Commission de représentation ont force de loi et ne peuvent être contestées.

D'un autre côté, alors que le processus de redistribution est conçu pour assurer que l'influence partisane ne domine pas, la présence de membres politiques à la Commission de représentation garantit que le pouvoir politique a aussi voix au chapitre. Cela est important si le biais politique, même non intentionnel, doit être réduit au maximum.

De manière générale, le succès d'un processus de redistribution est attribuable en grande partie à deux importants facteurs : la mise sur pied d'une Commission de représentation indépendante dont la majorité des membres sont des fonctionnaires apolitiques, ainsi que la mise en vigueur d'un ensemble de règles encadrant la mécanique du processus. Un commentateur résume la question ainsi :

Le succès des procédures de redistribution en Nouvelle-Zélande repose directement sur un ensemble de piliers interreliés. La régularité et la fréquence des redistributions, des éléments sur lesquels le gouvernement n'a aucun contrôle, limitent à un minimum l'apparition de distorsions dues aux mouvements démographiques. Les révisions quinquennales garantissent que presque toutes les élections sont menées dans des circonscriptions dont les limites respectent le quotient de population établi. Les règles régissant les redistributions sont également clairement définies, et bien qu'il y ait une certaine flexibilité dans l'application des critères discrétionnaires, le critère mathématique obligatoire et l'écart de tolérance étroit qui l'accompagne réduisent les occasions de manipuler les limites électorales pour servir les intérêts politiques d'un groupe ou d'un parti. De plus, les nombreuses occasions permettant la participation du public et des partis politiques, et l'obligation qu'a la Commission de représentation de justifier clairement ses propositions et ses décisions rendent le processus de redistribution très transparent. Finalement, à la fin du processus de redistribution, la mise en vigueur automatique des décisions finales de la commission fait en sorte d'éviter que tout parti, personne ou groupe communautaire mécontent conteste ces décisions dans le seul but d'empêcher leur mise en œuvre.

Le recours à des circonscriptions maories distinctes se superposant aux circonscriptions générales constitue non seulement l'un des éléments les plus singuliers du processus de redistribution néo-zélandais, mais également le plus important sur le plan des leçons à tirer. Cette particularité favorise une représentation juste et effective de la minorité ethnique autochtone du pays.

11.11 SINGAPOUR:

Singapour est une démocratie parlementaire calquée sur le système britannique de Westminster. Le gouvernement est contrôlé par le People's Action Party (PAP) depuis que le pays a obtenu son indépendance du Royaume-Uni en 1959. Ce règne ininterrompu découle de deux facteurs clés : premièrement, la gestion prudente de l'économie a fait passer Singapour de pays en retard à l'un des pays les plus riches au monde. Deuxièmement, le seuil de tolérance du PAP envers l'opposition est très bas et le parti use de microgestion en ce qui concerne les élections, ce qui lui permet de récolter des majorités retentissantes au Parlement. Bien que le processus électoral soit généralement considéré comme « juste, exact et exempt de fraude », le développement

d'une opposition robuste est entravé par des limites imposées aux droits fondamentaux relatifs aux pratiques démocratiques et par le contrôle et l'utilisation du processus électoral comme instrument de domination politique.

Système électoral

Le parlement de Singapour est de type unicaméral. Jusqu'à 1988, les députés étaient élus par suffrage universel obligatoire dans des circonscriptions uninominales à majorité simple. La croissance de la population a été respectée en augmentant constamment le nombre de sièges, celui-ci passant de 58 en 1968 à 84 en 2001.

Les amendements apportés en 1988 au Parliamentary Elections Act ont instauré un système électoral mixte dans lequel certains députés sont élus dans des circonscriptions uninominales alors que d'autres le sont par l'intermédiaire du vote bloqué de parti dans des circonscriptions plurinominales appelées « Group Representative Constituencies » (GRC). L'objectif du vote bloqué de parti est d'améliorer la représentation des communautés minoritaires. Les partis qui se présentent dans une GRC doivent proposer une liste de candidats qui inclut au moins un membre inscrit comme faisant partie d'une des minorités officielles, à savoir, « indienne », « malaise », « eurasienne » ou « autre ». À l'intérieur d'une GRC, les électeurs choisissent parmi des listes de parti fermées et le parti qui recueille le plus de votes remporte tous les sièges de la circonscription plurinomiale.

Les révisions apportées à la législation électorale ont fait augmenter autant le nombre que la taille (magnitude) des GRC et ont fait diminuer le nombre de circonscriptions uninominales. En 2001, neuf députés avaient été élus dans des circonscriptions uninominales et 75 avaient été élus dans des GRC. La Tableau 1 présente la taille et la composition des circonscriptions en détail.

Tableau 1 : circonscriptions uninominales et GRC en 2001

GRC			Circonscriptions uninominales		
Nom	Députés	Électeurs	Nom	Députés	Électeurs
Jalan Besar	5	100 268	Potong Pasir	1	16 616
West Coast	5	110 779	Ayer Rajah	1	18 475
Bishan-Toa Payoh	5	114 621	Joo Chiat	1	21 745

Jurong	5	115 113	MacPherson	1	22 010
Holland Panjang	5	118 834	Nee Soon Central	1	22 975
Aljunied	5	125 115	Hougang	1	23 320
Tampines	5	125 432	Chua Chu Kang	1	24 863
Hong Kah	5	129 073	Bukit Timah	1	26 951
Pasir Ris-Punggol	5	134 151	Nee Soon East	1	28 465
Marine Parade	6	140 174			
Tanjong Pagar	6	141 150			
East Coast	6	144 012			
Sembawang	6	166 137			
Ang Mo Kio	6	166 644			

Le recours aux GRC provoque d'importantes répercussions politiques. Premièrement, le parti qui recueille le plus de votes dans une GRC remporte les cinq ou six sièges qui s'y trouvent. Par conséquent, les élections génèrent fréquemment une répartition des sièges disproportionnelle qui avantage toujours le PAP. Par exemple, en 2001, le PAP a recueilli 75,3 % du vote à l'échelle nationale, mais a remporté 82 des 84 sièges parlementaires. Une analyse révèle qu'« [a]u cours des quatre dernières élections générales, l'opposition a recueilli en moyenne 30 pour cent du vote, mais n'a obtenu qu'entre 1,2 pour cent et 4,9 pour cent des sièges parlementaires. »

Deuxièmement, du point de vue de l'opposition, les GRC « diluent la force du charisme des chefs de parti et présentent le problème de former des équipes compétentes avec des représentants des minorités. » Par conséquent, les partis d'opposition se retrouvent souvent dans l'incapacité de présenter une liste complète de candidats et dans plusieurs des GRC, le PAP est le seul parti en lice. Par exemple, lors des élections de 2001, le PAP n'avait aucune opposition dans près des deux tiers des circonscriptions. Une préoccupation connexe concerne

le fait que, par le biais de l'appartenance à une équipe, les GRC protègent les candidats faibles du PAP, c'est-à-dire ceux qui ne possèdent pas le dynamisme ou le charisme nécessaire pour faire campagne avec ardeur.

Enfin, le système des GRC est systématiquement l'objet de manipulations des limites électorales à des fins partisans (appelées « gerrymandering » en anglais) de la part de l'organisme national responsable des élections. Les partis d'opposition se plaignent que le processus de redécoupage se solde presque toujours par une carte plus avantageuse que la précédente à l'égard des candidats du PAP puisque les circonscriptions électorales où la course serait serrée sont généralement fragmentées de sorte à assurer la domination du PAP. De plus, le processus de redécoupage et l'organisme responsable des élections ne sont ni indépendants du gouvernement ni supervisés par le pouvoir judiciaire et aucun processus de vérification n'est en place pour prévenir les abus du système. À la suite des élections de 2001, Amnistie Internationale déclarait que « [l]es petits partis d'opposition mal financés se sont plaints que les changements dans les circonscriptions et les règles imposées par le PAP leur ont rendu la vie plus difficile. »

Tableau 2 : Résultats électoraux depuis l'instauration des GRC

Évolution du système électoral à Singapour

Année	Nombre de sièges total	Nombre de circonscriptions uninominales	Nombre de GRC	Nombre de sièges des GRC	% du vote national recueilli par le PAP	% des sièges remportés par le PAP
1988	81	42	13	39	63,2	98,8
1991	81	21	15	60	61	95,1
1997	83	9	15	74	65	97,6
2001	84	9	14	75	75,3	97,6

Cadre légal régissant la délimitation

À Singapour, les élections sont régies par la Constitution et le *Parliamentary Elections Act*, révisé la dernière fois en 2001. Tout le personnel électoral, incluant les responsables du redécoupage, est nommé par le gouvernement. Les élections sont gérées par les fonctionnaires de l'organisme responsable des élections (l'Elections Department), lequel relève directement du premier ministre. Il n'existe pas d'organisme responsable des élections indépendant à Singapour.

Organisme responsable de la délimitation des circonscriptions

Avant chaque élection, le premier ministre nomme cinq personnes qui formeront le comité de révision des limites des circonscriptions, l'Elections Boundaries Review Committee, composé uniquement de fonctionnaires provenant de l'organisme responsable des élections. Il n'y a pas de restrictions quant au moment où le premier ministre peut demander à ce que la carte électorale soit révisée. Cependant, par le passé, le redécoupage a toujours été effectué immédiatement avant l'annonce officielle d'élections.

Une fois la révision terminée, le comité soumet un rapport au cabinet détaillant les modifications apportées aux circonscriptions et à leurs limites. Le rapport est accepté par le gouvernement sans qu'il soit débattu, approuvé par le parlement ou supervisé par les tribunaux. Une fois approuvée, la nouvelle carte est publiée dans la gazette du gouvernement.

Critères de redécoupage

Les critères et le processus encadrant la révision des limites des circonscriptions ne sont pas énoncés clairement ni dans le *Parliamentary Elections Act*, ni formellement dans aucun cadre légal. La seule constante dans l'histoire électorale de Singapour semble la limite de 30 % au sujet de l'écart de population entre circonscriptions.

La distribution ethnique de la population semble constituer le critère de base qui guide le redécoupage. Étant donné la petite superficie et la forte densité de population de Singapour, la majorité des Singapouriens habitent dans des tours d'habitation construites et gérées par l'État. L'autorité du développement résidentiel (*Housing Development Board* [HDB]) détermine avec précision l'endroit où les groupes ethniques peuvent vivre en limitant activement le nombre de membres de chacun des groupes ethniques dans chaque complexe d'habitation. Une analyse décrit que « [l]e HDB énonce que seulement un certain pourcentage de chaque groupe ethnique minoritaire peut vivre dans un quartier résidentiel donné. Ce pourcentage ne doit pas dépasser le pourcentage national, soit de 25 % pour les Malais, 5 % pour les Indiens et 1 % pour les Eurasiens. Les acheteurs et les vendeurs des appartements doivent demander la permission au HDB avant qu'une transaction ne puisse être effectuée. » Par conséquent, le gouvernement détermine précisément la distribution ethnique de tout le pays, faisant ainsi la vie dure aux communautés minoritaires qui souhaiteraient constituer la majorité dans une circonscription électorale donnée.

Redécoupage pour les élections de 2001 et de 1997

2001 Lors des élections générales de 2001, les partis d'opposition ont accusé le pouvoir d'avoir eu recours à la manipulation des limites électorales à des fins partisans. La commission de délimitation a soumis ses recommandations concernant la modification des circonscriptions seulement un jour avant l'annonce des élections générales. La nouvelle carte électorale a renforcé la représentation du PAP dans les GRC autant que dans les circonscriptions uninominales, et ce, partout au pays. Les GRC de quatre personnes ont également été éliminées, ne laissant que les GRC de cinq et de six personnes, ce qui a eu un double effet : d'une part, rendre la tâche difficile aux groupes d'opposition dans leurs tentatives de présenter un nombre suffisant de candidats dans une circonscription donnée et, d'autre part, garantir au

PAP un siège supplémentaire dans chaque circonscription qui était auparavant une GRC de quatre personnes.

Des manifestations contre les élections de 2001 ont été organisées presque immédiatement après la publication des informations concernant les nouvelles circonscriptions. La Singapore Democratic Alliance, une coalition de quatre partis d'opposition, a déclaré que la nouvelle carte électorale garantissait la victoire du PAP avant même que le vote n'ait lieu. Les manifestations ont conduit à de petites émeutes, résultat de l'indignation croissante des manifestants du fait que les dés leur paraissaient pipés.

1997 Trois mois avant les élections générales de février 1997, le premier ministre Goh Chok Tong a enjoint au comité de révision des limites des circonscriptions de réviser la carte électorale. Présidé par Wong Chooi Sen, secrétaire du Cabinet et inconditionnel du PAP, le comité n'a laissé intactes que quatre circonscriptions, et ce, malgré des données de recensement qui indiquaient que des changements démographiques importants ne s'étaient produits que dans dix circonscriptions uninominales et dans trois GRC. Les modifications ont été acceptées par le gouvernement et implantées peu avant l'ouverture des bureaux de scrutin.

Le Comité a créé six nouvelles GRC, en a agrandi six, en a rétréci deux, en a laissé une intacte et en a éliminé ou renommé six autres. Quatorze des vingt-et-une circonscriptions uninominales antérieures ont été fusionnées et transformées en nouvelles GRC, ou encore absorbées par des GRC existantes. La législation électorale a également été amendée afin d'augmenter à six le nombre maximal de représentants élus par GRC et de réduire à huit le nombre minimal de circonscriptions uninominales. Au final, le nombre total de GRC, soit quinze, est demeuré inchangé, et le nombre total de circonscriptions uninominales est passé de vingt-et-un à neuf. Il en est résulté une augmentation du pourcentage de députés élus dans les GRC, soit de 74 % aux dernières élections et de 89 % aujourd'hui, et une baisse du pourcentage des députés élus dans les circonscriptions uninominales, soit de 25,9 % aux dernières élections et de 10,8 % aujourd'hui.

Certains des changements les plus politiques se sont produits dans les six circonscriptions qui ont été soit éliminées complètement, soit divisées et renommées. La circonscription d'Eunos a été entièrement supprimée et les électeurs qui en faisaient partie ont été répartis parmi les circonscriptions électorales avoisinantes. Aux dernières élections générales, Eunos avait été le théâtre de la course la plus serrée toutes GRC confondues. Finalement, le PAP y a remporté une courte victoire contre le Worker's Party (WP), par 45 833 voix contre 41 673. De même, la circonscription de Bedok, où le PAP a gagné contre le WP par 49 109 votes contre 30 121, a été rebaptisée East Coast et des parties de cinq autres circonscriptions y ont été ajoutées. Dans trois de ces circonscriptions, le PAP jouissait d'un important soutien, ce qui a eu comme effet d'affaiblir la base du WP. La stratégie s'est avérée efficace puisque le PAP était le seul parti en lice dans East Coast aux élections de 1997.

Les quatre circonscriptions uninominales qui appartenaient aux membres des partis d'opposition avant les élections ont été maintenues. Cependant, les limites d'une des circonscriptions électorales ont fait l'objet d'importantes modifications. Nee Soon Central, une

circonscription uninominale appartenant au Singapore Democratic Party (SDP) avant les élections de 1997, a été annexée à la GRC d'Ang Mo Kio. Par conséquent, le SDP a perdu son siège dans Nee Soon Central aux mains du PAP par 9591 voix contre 15 214. Il n'y a eu aucune opposition au PAP dans la GRC d'Ang Mo Kio, laquelle avait absorbé une portion de Nee Soon Central. En fin de compte, le PAP est parvenu à éliminer une forte source de soutien à l'opposition dans une circonscription en transférant une partie importante de la population de cette circonscription à une autre où les partis d'opposition n'ont même pas présenté de candidats.

Conclusion

Singapour possède un système démocratique opérationnel dans lequel les électeurs sont libres de voter pour les candidats qu'ils désirent faire élire. Cependant, le contrôle étroit du gouvernement sur le processus électoral, conjugué à d'autres stratégies conçues pour importuner les partis d'opposition, a comme résultat que les élections sont loin d'être libres et justes. Étant donné le soutien généralisé de la population à l'égard de la gestion prudente de la cité-État assurée par le PAP, ces pratiques antidémocratiques n'ont aucun but clairement identifiable, sinon celui d'assurer au PAP une solide supermajorité. Même sans user d'évidentes manipulations des limites électorales à des fins partisans, le PAP aurait toutes les chances de recueillir une forte majorité des votes dans un futur prévisible.

En ce qui concerne le processus de délimitation des limites des circonscriptions électorales, plusieurs problèmes importants sont à noter :

- Absence d'un cadre légal : Le processus de redécoupage n'est pas régi par un cadre légal ferme. Bien que le *Parliamentary Elections Act* encadre la création et la composition des circonscriptions uninominales et des GRC, il ne précise aucun critère selon lequel le processus de redécoupage doit s'effectuer.
- Manque d'indépendance des fonctionnaires électoraux : Le gouvernement contrôle à la fois l'organisme responsable des élections et celui responsable de la délimitation des circonscriptions. Le redécoupage est effectué en secret, sans participation du public ni supervision, et le personnel de l'organisme responsable de la délimitation des circonscriptions est nommé par le Cabinet du premier ministre, ce qui compromet évidemment sa neutralité.
- Manque de transparence : Les partis d'opposition et les groupes de la société civile ne jouent aucun rôle dans le processus de délimitation. Lorsque la nouvelle carte électorale est prête, aucun organisme externe n'est responsable de son approbation. Les tribunaux sont écartés de tout le processus de délimitation.
- Contraintes de temps nuisant à l'opposition : Le gouvernement publie systématiquement les modifications apportées à la carte électorale seulement quelques semaines avant les élections. Cette pratique fait obstacle aux partis d'opposition qui tentent de recruter des candidats et de présenter des listes complètes de candidats dans les nouvelles circonscriptions. Par conséquent, dans près des deux tiers des GRC, aucune opposition ne se présente.

11.12 LES ÉTATS-UNIS:

Le processus de redécoupage de la carte électorale aux États-Unis diffère des autres partout dans le monde d'au moins deux manières fondamentales : premièrement, sa politisation est manifeste et acceptée, les élus ayant toujours la responsabilité d'établir les limites des circonscriptions électorales dans la plupart des États; deuxièmement, les tribunaux y jouent un rôle important. Ces deux caractéristiques sont interreliées, ce qui signifie que les exercices de redécoupage font souvent l'objet de contestations et que les résultats tendent à favoriser un parti au détriment de l'autre.

Bien que le redécoupage des circonscriptions soit souvent fondé sur des motivations partisans, cela n'influence pas nécessairement la composition globale du Congrès étant donné que le processus de redécoupage est plutôt décentralisé, chacun des cinquante États étant responsable de la délimitation de ses propres circonscriptions. Le gouvernement fédéral répartit les sièges du Congrès parmi les États (il s'agit du processus de redistribution) en fonction de la population totale, mais ne joue qu'un rôle restreint dans le processus de redécoupage après cette étape. Par exemple, le Congrès américain peut adopter des lois pour réguler le processus jusqu'à un certain point et l'a effectivement fait à de rares occasions, la Loi sur le droit de vote de 1965 étant un exemple notoire. De l'autre côté, les tribunaux fédéraux, aussi bien que les tribunaux d'État, jouent un rôle majeur dans le processus de redécoupage aux États-Unis. On a fait appel à eux pour élaborer des normes de redécoupage, pour arbitrer des conflits de redécoupage et même pour produire des propositions de redécoupage.

Répartition des sièges du Congrès parmi les États

Le nombre de membres de la Chambre des représentants des États-Unis est prescrit par la loi et établi à 435 membres depuis 1912. Chaque État a droit à au moins un représentant et les membres restants sont répartis parmi les États, selon leurs populations relatives. Pour ce faire, on utilise la population totale plutôt que, par exemple, la population en âge de voter ou le nombre d'électeurs inscrits. On détermine la population totale au moyen d'un recensement décennal qu'exige la Constitution.

La répartition des sièges du Congrès parmi les États est effectuée en vertu d'une formule officielle. La formule utilisée pour le calcul de la population a changé plusieurs fois au cours des deux cents dernières années.

Le recensement La Constitution américaine stipule qu'un recensement national doit être réalisé tous les dix ans. Le recensement est effectué au début de chaque décennie (1990, 2000, 2010). La population totale de chaque État est communiquée au président avant le 31 décembre de l'année du recensement. Ces données démographiques sont alors utilisées pour effectuer la répartition des sièges du Congrès parmi les cinquante États.

- Formule employée pour effectuer la redistribution des sièges du Congrès parmi les États*
Au fil des ans, quatre formules de distribution ont été utilisées pour répartir les sièges parmi les États selon leurs populations :
- De 1790 à 1840, le Congrès utilisait une méthode proposée par Thomas Jefferson. Selon cette méthode, on divisait la population totale par le nombre de sièges et l'on allouait à chaque État la part qui lui revenait sans tenir compte des restes fractionnels. Le nombre de membres au Congrès était ajusté afin de donner à chaque État le nombre exact de sièges qui lui revenait selon cette formule.
- Entre 1842 et 1850, le Congrès recourait à une formule proposée par Daniel Webster. Selon cette méthode, les États pour lesquels il y avait un reste fractionnel supérieur à un demi recevaient un membre additionnel. Le nombre de membres était ajusté en conséquence.
- Entre 1850 et 1910, le Congrès employait une formule qui avait originairement été proposée par Alexander Hamilton pour la répartition de 1790. Selon cette formule, les membres étaient d'abord répartis selon le quotient électoral de chacun des États, sans tenir compte des restes fractionnels. Ensuite, les sièges restants étaient alloués aux États où les restes fractionnaires étaient les plus grands.
- De 1911 à 1930, le Congrès est revenu à la méthode de Webster.

Après le recensement de 1930, conformément aux recommandations formulées dans le rapport de l'Académie nationale des sciences, le Congrès a adopté la « méthode de proportions égales ». Cette méthode utilise la population d'un État qu'on divise par la moyenne géométrique du nombre de sièges actuel de l'État et le siège suivant (la racine carrée de $n(n-1)$). Selon cette formule, on alloue les sièges restants parmi les États de manière à obtenir la plus petite différence relative possible entre toute paire d'États au chapitre de la population des circonscriptions et du nombre de personnes par représentant. La Cour suprême des États-Unis a maintenu la décision du Congrès de choisir cette méthode plutôt qu'une autre et elle est toujours en vigueur aujourd'hui.

Délimitation de circonscriptions pour le Congrès dans les États

Les représentants d'un État doivent être élus dans des circonscriptions uninominales de population égale. Les responsables de la délimitation des circonscriptions, de même que les critères selon lesquels cet exercice est effectué, sont plutôt différents d'un État à l'autre.

Organisme responsable de la délimitation

Depuis les premiers jours de la République, le redécoupage des circonscriptions du Congrès est principalement la responsabilité des assemblées législatives des États. Seuls quelques États délèguent la responsabilité de redécouper ces circonscriptions à un organisme autre que le corps législatif. Ces États qui ne permettent pas au pouvoir législatif de délimiter les circonscriptions confient habituellement la tâche à une commission mise sur pied aux seules fins du redécoupage.

Choix de la carte électorale finale

À l'exception des quelques États où l'on a recours à des commissions de redécoupage, les nouvelles circonscriptions sont délimitées par le corps législatif de l'État et promulguées sous forme de projet de loi. La promulgation du projet de loi est sujette à toutes les procédures d'audiences publiques requises par l'État. Dans presque chaque État, la promulgation d'un projet de loi est une question extrêmement partisane puisque le parti majoritaire tente souvent de tirer un avantage politique du processus de délimitation des circonscriptions. La manipulation des limites électorales à des fins partisans (pratique appelée « gerrymandering » en anglais) est donc monnaie courante dans la plupart des exercices de redécoupage des circonscriptions du Congrès. Les exigences en matière d'égalité de population et les autres « principes de redécoupage traditionnels » constituent des barrières que les tribunaux fédéraux et que les États ont dressé afin de limiter la pratique du « gerrymandering » (manipulation des limites électorales à des fins partisans).

Rôle des tribunaux

Lorsque surviennent des différends de nature partisane entre les deux chambres d'une assemblée législative ou entre le corps législatif et le gouverneur d'un État et que ces différends ont le potentiel d'empêcher le pouvoir législatif de promulguer un projet de loi portant sur le redécoupage à temps pour les élections générales, ou encore, lorsque certaines parties intéressées dans le processus sont d'avis que la proposition élaborée par les élus est illégale ou anticonstitutionnelle, les citoyens peuvent porter la cause devant les tribunaux et demander à la cour de corriger une carte qui a été promulguée ou d'en adopter une s'il n'y en a pas en vigueur. Les tribunaux fédéraux doivent se soumettre aux tribunaux des États, et les tribunaux doivent à leur tour se soumettre à un corps législatif qui travaille activement à l'adoption d'une proposition. Cependant, si le corps législatif ne parvient pas à respecter les délais raisonnables fixés par la cour, cette dernière peut imposer sa propre carte électorale qui sera en vigueur jusqu'à ce que le corps législatif adopte sa propre carte, en bonne et due forme.

Critères encadrant le redécoupage

Chaque État possède sa propre Constitution et ses propres lois, ce qui fait que les exigences constitutionnelles varient considérablement d'un État à l'autre. Le peu de lois fédérales qui existent à ce sujet a été constitué au fil des ans à l'occasion d'une série d'affaires sur lesquelles s'est prononcée la Cour suprême des États-Unis. La Loi sur le droit de vote, promulguée par le Congrès en 1965 et amendée en 1982, fixe aussi certaines limites en ce qui concerne le pouvoir dont disposent les États pour procéder à un redécoupage des limites électorales (quels partis et à quel moment).

Voici certaines des contraintes qu'impose le fédéral sur le processus de redécoupage :

- les populations des circonscriptions d'une proposition de redécoupage doivent être relativement égales;
- les propositions de redécoupage ne doivent pas diluer le poids des électeurs qui font partie de minorités;

- les propositions de redécoupage ne doivent pas contenir de circonscriptions dont les limites ont été manipulées afin de nuire à un groupe racial en particulier (« racial gerrymander »);
- les propositions de redécoupage doivent tenir compte de critères de redécoupage traditionnels comme la régularité des limites des circonscriptions, la contiguïté et le respect des limites des subdivisions politiques actuelles et des communautés d'intérêts.

Les tribunaux jouent un rôle majeur dans le développement et l'interprétation de ces critères de redécoupage.

Équité du nombre d'électeurs entre les circonscriptions À la suite de la Seconde Guerre mondiale, alors que les populations se sont mises à quitter les campagnes pour gagner les villes, de nombreux corps législatifs ont perdu l'enthousiasme nécessaire à l'exécution du redécoupage décennal et ne sont pas parvenus à respecter leurs engagements constitutionnels. Au fil des ans, de nombreuses zones urbaines se sont vu refuser la représentation politique que justifiaient leurs populations pour la raison que leurs responsables n'avaient pas effectué de redécoupage. Pendant des décennies, la Cour suprême a décliné de nombreuses invitations à entrer dans le dédale politique que représente le redécoupage et a refusé d'ordonner aux corps législatifs de s'acquitter de leurs tâches.

Cependant, en 1962, dans l'affaire *Baker c. Carr*, la cour a pour la première fois statué que les tribunaux fédéraux avaient la compétence de considérer les objections constitutionnelles aux propositions de redécoupage. L'année suivante, dans l'affaire *Gray c. Sanders*, Justice Douglas a déclaré que : « Le concept d'équité politique évoqué dans la Déclaration d'indépendance, dans le discours du président Lincoln à Gettysburg et dans les 15^e, 17^e et 19^e amendements ne peut signifier qu'une seule chose : le principe une personne, un vote. » En 1964, dans le dossier *Wesberry c. Sanders*, la cour a statué que les circonscriptions du Congrès doivent être révisées de sorte qu'« autant que faire se peut, lors d'élections au Congrès, le vote d'une personne [...] vaille autant que celui d'une autre. » Finalement, en 1983, dans l'affaire *Karcher c. Daggett*, la cour a élaboré une norme d'égalité selon laquelle les circonscriptions du Congrès devaient être mathématiquement égales, à moins que cela soit justifié par un « objectif légitime d'un État ». En conséquence de ces décisions judiciaires, les circonscriptions du Congrès à l'intérieur d'un même État varient peu en taille (inévitavelmente moins d'un pour cent). Toutefois, les variations des populations des circonscriptions entre les États sont toujours considérables étant donné que chaque État, peu importe sa population, a droit à au moins un siège au Congrès.

L'égalité des chances pour les minorités Une fois que les tribunaux ont eu fait le premier geste, c'est-à-dire invalider des propositions de redécoupage pour des raisons d'iniquités de population, le Congrès a franchi l'étape suivante. En 1965, il a promulgué la Loi sur le droit de vote afin de garantir l'égalité des chances pour le droit de vote des minorités. L'article 2 de la loi interdisait à tout État ou autre subdivision politique d'imposer des « prérequis ou des conditions pour voter, ou des normes, pratiques ou procédures pour refuser ou restreindre le droit de vote en raison de la race ou de la couleur de peau. » L'article 5 de la loi obligeait toute juridiction à faire d'abord approuver tout changement apporté dans sa législation électorale, ses pratiques ou procédures, soit par le département de la Justice, soit par la cour du district fédéral de Columbia. Le département de la Justice a commencé à utiliser cette nouvelle compétence

pour exiger que les propositions de redécoupage soient approuvées avant qu'elles puissent prendre effet.

En 1980, dans l'affaire *City of Mobile c. Bolden*, la Cour suprême a affirmé qu'une proposition de redécoupage ne pourrait pas être reconnue comme violant le 14^e amendement ou l'article 2 de la Loi sur le droit de vote à moins que les demandeurs parviennent à prouver que ceux qui l'ont élaborée l'ont fait dans l'intention de les discriminer. Le Congrès a rapidement réagi à cette nouvelle entrave imposée à la démonstration de la discrimination raciale. En 1982, après que la plupart des propositions de redécoupage basées sur le recensement de 1980 ont été mises en oeuvre, le Congrès a amendé l'Article 2 de la loi sur le droit de vote pour s'assurer qu'elle s'appliquait à toute proposition qui a comme résultat la discrimination contre un membre d'un groupe minoritaire racial ou ethnique, indépendamment des intentions de ceux qui ont élaboré la proposition.

Comment les tribunaux s'y prenaient-ils pour déterminer si une proposition de redécoupage allait avoir des résultats discriminatoires? En 1986, dans l'affaire *Thornburg c. Gingles*, la cour a mis de l'avant trois conditions préalables auxquelles doit satisfaire un groupe minoritaire pour prouver la violation de l'Article 2 :

- le groupe minoritaire doit être assez important et géographiquement concentré pour constituer une majorité dans une circonscription uninominale;
- le groupe minoritaire doit faire preuve de cohésion politique, c'est-à-dire que ses membres doivent généralement voter pour les mêmes candidats; et
- il faut que, en l'absence de circonstances particulières, le vote groupé de la majorité blanche dépasse habituellement le vote du candidat préféré de la minorité en question.

Si le groupe minoritaire parvient à démontrer que les trois conditions s'appliquent, il peut passer à l'étape suivante, à savoir faire la preuve de la violation de l'Article 2 par « l'ensemble des circonstances ». À partir de ces circonstances, il devrait être démontré que les membres du groupe minoritaire avaient « moins de chances que les autres membres de la circonscription de participer au processus électoral et d'élire des représentants selon leurs désirs. »

Qu'entendait-on par « moins de chances »? En Caroline du Nord, où l'affaire *Gingles* s'est déroulée, cela signifiait que les circonscriptions plurinominales dans lesquelles les Noirs étaient minoritaires et n'étaient pas en mesure d'élire leurs candidats ont été remplacées par des circonscriptions uninominales où les Noirs formaient la majorité. Pour le reste du pays et pour les commissions et assemblées législatives des États qui allaient délimiter de nouvelles circonscriptions après le recensement de 1990, cela signifiait que partout où une minorité raciale ou ethnique était « suffisamment importante et géographiquement concentrée pour constituer une majorité dans une circonscription uninominale », l'État était tenu de délimiter une circonscription pour ce groupe sans quoi sa proposition risquait de se voir rejetée.

Comme ils étaient maintenant au courant des implications de l'article 2, les responsables de la délimitation après le recensement de 1990 se sont efforcés de créer des circonscriptions majoritaire-minoritaire partout où la population minoritaire semblait le justifier. Dans les États

où les propositions de redécoupage ne pouvaient pas être mises en oeuvre avant d'avoir été approuvées par le département de la Justice, le département de la Justice encourageait l'État à créer de nouvelles circonscriptions dans lesquelles les membres d'une minorité raciale ou linguistique (principalement les Noirs ou les Hispanophones) formaient la majorité de la population. Ces nouvelles circonscriptions majoritaire-minoritaire étaient conçues de sorte à s'assurer que les États respectent la norme énoncée à l'Article 2 et ne se font pas reprocher de ne pas avoir délimité des circonscriptions dans lesquelles les groupes minoritaires avaient une chance raisonnable de faire élire leur candidat.

Lorsque les États ont élaboré et soumis leurs propositions de redécoupage au département de la Justice, ils ont découvert que le département de la Justice ne se souciait pas vraiment que la forme des circonscriptions majoritaire-minoritaire soit simple. De nombreux États ont profité de cela et ont refait des propositions qui incluaient des circonscriptions de formes plutôt bizarres. Les opposants à ces circonscriptions ont déclaré qu'elles représentaient le résultat des manipulations fondées sur des critères raciaux.

Pas de manipulation des limites électorales fondée sur des critères raciaux Bon nombre de propositions de redécoupage qui comprenaient des circonscriptions de formes bizarres ont été contestées devant les tribunaux sous l'argument qu'elles étaient le fruit de manipulations des limites électorales fondées sur des critères raciaux qui brimaient le droit des électeurs blancs à la protection équitable par la loi, en vertu du 14^e amendement de la Constitution américaine. La Cour suprême a finalement statué que les circonscriptions qui ne se conformaient pas aux principes de redécoupage traditionnels pourraient être interprétées comme étant le fruit de manipulations des limites des circonscriptions sur des bases raciales et donc comme étant anticonstitutionnelles. De telles circonscriptions devaient faire l'objet d'un examen approfondi afin de déterminer si elles avaient été « taillées sur mesure » dans l'« intérêt supérieur de l'État » relativement à l'article 2. Si et seulement si cela était établi, on déclarait ces circonscriptions étaient constitutionnelles. En conséquence de cette décision, un certain nombre de circonscriptions majoritaire-minoritaire ont été rejetées par les tribunaux fédéraux parce que les responsables qui les avaient élaborées n'avaient pas respecté les « principes de délimitation traditionnels », par exemple que les circonscriptions aient une forme régulière, qu'elles ne dépassent pas les subdivisions politiques et qu'elles respectent les communautés d'intérêts. Ces États ont alors dû procéder à une nouvelle délimitation afin de se conformer à ces principes de délimitation traditionnels.

Principes de délimitation traditionnels Lors de l'exercice de redécoupage mené en 2000, chaque État décidait lui-même de la définition qu'il donnerait aux « principes de délimitation traditionnels » et de la manière dont il les appliquerait puisque la loi fédérale n'explique pas ces principes. Cependant, certains « principes de redécoupage » sont spécifiés par les Constitutions de chacun des États et d'autres principes de redécoupage ont été adoptés en tant que loi dans les États.

Le tableau ci-dessous renferme des données sur les principes de redécoupage utilisés par chaque État.

Ce tableau est la copie du Tableau 5 dans « Redistricting Law 2000 », une publication de la National Conference of State Legislatures, Denver, Colorado, 1999. Ces principes comprennent la nécessité que les circonscriptions soient faites d'un territoire contigu, ce qui les rend géographiquement compactes, fait qu'elles respectent les limites des subdivisions politiques, qu'elles respectent les communautés d'intérêts, qu'elles préservent le coeur des circonscriptions précédentes et qu'elles permettent d'éviter les contestations entre élus en fonction.

Tableau : Principes de délimitation (hormis l'équité de population) utilisés par chaque État

État	Densité	Contiguïté	Respect des subdivisions politiques	Respect des communautés d'intérêts	Respect de l'intégrité des circonscriptions précédentes	Protection des élus au pouvoir	Loi sur le droit de vote
Alabama	C, L	C, L	C, L	C, L	C, L		C, L
Alaska	L	L	L	L			
Arkansas			C, L		C, L	YC, YL	C, L
Arizona	C, L	C, L					C, L
Californie		L	L				
Colorado	L		L	L			L
Connecticut		L	L				
Delaware		L				NL	
Floride		L					

État	Densité	Contiguïté	Respect des subdivisions politiques	Respect des communautés d'intérêts	Respect de l'intégrité des circonscriptions précédentes	Protection des élus au pouvoir	Loi sur le droit de vote
Géorgie		C, L	C, L		C, L	YC, YL	C, L
Hawaï	L	L	L	L		NL	
Idaho	C, L	C, L	C, L	C, L		NC, NL	C, L
Illinois	L	L					
Indiana		L					
Iowa	C, L	C, L	C, L			NC, NL	C, L
Kansas	C, L	C, L	C, L	C, L	C	NL	L
Kentucky		C	C	C	C		C
Louisiane	L	L	L		L		
Maine	L	L	L				
Maryland	C, L	C, L	C, L	C, L	C, L	YC, YL	C, L

État	Densité	Contiguïté	Respect des subdivisions politiques	Respect des communautés d'intérêts	Respect de l'intégrité des circonscriptions précédentes	Protection des élus au pouvoir	Loi sur le droit de vote
Massachusetts		L	L				
Michigan	L	L	L				
Minnesota	C, L	C, L	C, L	C, L			C, L
Mississippi	C, L	C, L	C, L				C
Missouri	C, L	C, L	C	C	C		C
Montana	L	L	L	L		NL	L
Nebraska	C, L	C, L	C, L	C, L		NC, NL	C, L
Nevada	C, L	L	C, L	L			C, L
New Hampshire		L	L				
New Jersey	L	C, L	L		C		C
Nouveau-Mexique	L	L	L				

État	Densité	Contiguïté	Respect des subdivisions politiques	Respect des communautés d'intérêts	Respect de l'intégrité des circonscriptions précédentes	Protection des élus au pouvoir	Loi sur le droit de vote
New York	L	L	L				
Caroline du Nord		C, L	C, L		C	YC	C, L
Dakota du Nord	L	L	L				
Ohio	L	L	L				
Oklahoma	L	L	L	L			
Oregon		C, L	C, L	C, L		NC, NL	C, L
Pennsylvanie	L	L	L				
Rhode Island	L						
Caroline du Sud	C, L	C, L	C, L	C, L	C, L	YC, YL	C, L
Dakota du Sud	L	L	L				L

État	Densité	Contiguïté	Respect des subdivisions politiques	Respect des communautés d'intérêts	Respect de l'intégrité des circonscriptions précédentes	Protection des élus au pouvoir	Loi sur le droit de vote
Tennessee		L	L				L
Texas		L	L				C, L
Utah	C, L	C, L	C, L	C, L		NC, NL	
Vermont	L	L	L	L		YL	
Virginie	C, L	C, L	L	L		YL	L
Washington	C, L	C, L	C, L	C, L		NL	
Virginie-Occidentale	C, L	C, L	C, L				
Wisconsin	L	L	L				
Wyoming	C, L	C, L	C, L	L		NL	L

C = circonscriptions du Congrès

NC = circonscriptions autres

L = circonscriptions d'État

NL = circonscriptions autres

Conclusion

Les États-Unis sont l'une des rares démocraties dans lesquelles les élus ont encore le pouvoir de délimiter les circonscriptions électorales étant donné que la plupart des pays ont réformé le processus et ont confié la tâche du redécoupage à des commissions indépendantes et non partisans. Comme les élus sont responsables du redécoupage, le processus est souvent partisan et les résultats politiquement partiels. Cependant, des signes indiquent que cela pourrait changer, du moins, dans un certain nombre d'États qui étudient actuellement l'instauration d'une approche par commission pour le redécoupage des circonscriptions électorales.

Ce qui risque moins de changer, du moins, dans un avenir rapproché, c'est le rôle très actif que jouent les tribunaux dans le processus de redécoupage. La soumission d'une proposition de redécoupage aux tribunaux pour son examen représente l'une des rares options dont disposent les opposants pour contester une proposition et très peu d'Américains seraient prêts à abandonner ce droit.

11.13 YÉMEN :

La Commission suprême pour les élections et les référendums (Supreme Commission for Elections and Referendum [SCER]) du Yémen envisage d'avoir recours à un système d'information géographique (SIG) pour effectuer la délimitation de ses circonscriptions, avant les élections de 2006. Puisque le Bureau central des statistiques (Central Statistics Office [CSO]) est en cours de production d'une base de données adéquate à cette fin pour le Yémen, l'utilisation d'un SIG est possible.

Contexte

La République du Yémen possède un mode de scrutin majoritaire uninominal (SMU) et un système législatif bicaméral composé du Conseil de la Shura, un organe consultatif qui compte 111 membres nommés par le président, et de la Chambre des représentants. Les 301 membres de la Chambre des représentants sont élus dans des circonscriptions uninominales lors d'élections à majorité simple. Les plus récentes élections parlementaires se sont tenues en avril 2003.

Selon les résultats officiels de 2003, le parti au pouvoir, le General People's Congress (GPC) a recueilli 58,2 % des voix et a remporté 230 des 301 sièges (76,4 %). Outre le rapport déformé entre votes recueillis et sièges obtenus, en examinant attentivement les résultats électoraux, on remarque que malgré un quotient de population d'un peu plus de 60 000 personnes par circonscription, soit l'équivalent d'environ 26 700 électeurs admissibles, certaines circonscriptions comptaient plus de 50 000 électeurs.

À la suite des élections parlementaires de 2003, des organisations internationales et des ONG comme le National Democratic Institute (NDI) et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) recommandaient notamment de revoir les limites des circonscriptions en

tenant compte du recensement yéménite de 2004. Cet exercice est nécessaire afin de rendre les circonscriptions conformes à la législation et à la Constitution du Yémen, en ce qui concerne la population.

Le processus de délimitation de 2002

En mai et en juin 2002, en prévision des élections parlementaires de 2003, la Commission suprême pour les élections et les référendums (SCER) a procédé à la délimitation des 301 circonscriptions parlementaires requises au Yémen. La Constitution (Article 63) stipule que les circonscriptions doivent être « égales en population, avec une variation maximale de plus ou moins 5 pour cent ». En outre, la législation électorale exige que la SCER tienne compte des « considérations géographiques et sociales » lors de la création de circonscriptions parlementaires.

Selon la SCER, les facteurs qui ont été pris en considération lors de la délimitation de 2002, exception faite de la population, incluaient les réalités géographiques agissant comme obstacles naturels, comme les montagnes et les rivières, et les facteurs sociaux suivants :

- les subdivisions administratives, appelées ozal, ont été respectées par les limites des circonscriptions, dans la mesure du possible;
- les villages dont on connaît l'animosité réciproque (tha'ar) n'ont pas été placés dans la même circonscription, autant que possible.

La SCER a commencé le processus de délimitation en créant des circonscriptions locales dans chacune des 332 divisions administratives (modiriya). Le seul critère légal qui régit la délimitation des circonscriptions électorales est que la population des circonscriptions dans un district administratif ne doit pas s'éloigner de plus ou moins 5 % du quotient de population pour ce district.

Les circonscriptions locales possèdent habituellement deux fonctions : faire élire des représentants à chacun des 332 conseils des gouvernements locaux – il y a un conseil par division administrative – et héberger les bureaux de vote qu'on utilise aussi pour effectuer le compte des voix. Cependant, il semble que dans certaines divisions administratives, les circonscriptions locales ont été réunies afin de créer un seul bureau de vote, alors que dans d'autres, les circonscriptions locales comptent plus d'un bureau de vote. Consultez le Tableau 1 ci-dessous pour connaître le nombre de circonscriptions locales et le nombre de bureaux de vote, par gouvernorat.

Tableau 1 : Nombre de divisions administratives, de circonscriptions parlementaires et locales et de bureaux de vote, par gouvernorat

Gouvernorat	Nombre de divisions administratives	Nombre de circonscriptions parlementaires	Nombre de circonscriptions locales	Nombre de bureaux de vote
-------------	-------------------------------------	---	------------------------------------	---------------------------

Ville de Sanaa	10	19	179	179
Aden	8	10	130	130
Taiz	23	39	494	488
Lahj	15	12	280	282
Ibb	20	36	488	490
Abyan	11	7	197	194
Al-Baidha'a	20	10	285	291
Shabwa	17	6	211	199
Al-Mahra	9	2	74	74
Hadhrmout	30	18	365	365
Al-Hodeida	26	34	515	515
Thamar	12	21	297	297
Sanaa	21	20	423	414
Al-Mahweet	9	8	167	167
Hajja	30	20	521	515
Sa'ada	15	9	181	181
Al-Jawf	12	5	160	160
Ma'areb	14	3	138	138
Amran	20	15	354	369
Al-Dhale'a	9	7	161	172
Total	332	301	5,620	5,620

Les 5620 circonscriptions locales et bureaux de vote créés par la SCER ont alors été utilisées comme composantes de base afin de délimiter les 301 circonscriptions parlementaires. Ces 301 circonscriptions uninominales ont été utilisées pour l'élection de représentants au Parlement en avril 2003.

La SCER employait des cartes en papier (cartes topographiques des divisions administratives) et des acétates pour délimiter les circonscriptions locales et parlementaires. Les estimations de la population des circonscriptions étaient basées sur des projections issues du recensement de 1994. En conséquence de l'utilisation de ces techniques manuelles, les seuls documents existants qui décrivent les limites des circonscriptions actuelles sont les cartes en papier et les acétates qui se trouvent au siège de la SCER. En outre, les estimations de population des circonscriptions ne constituent que de grossières approximations des véritables populations.

Une fois que les cartes provisoires des circonscriptions sont prêtes, un travail de terrain a été effectué afin de s'assurer que les limites des circonscriptions tenaient compte des considérations géographiques et sociales. On a demandé aux fonctionnaires locaux de réviser les cartes, de solliciter la participation du public et de proposer des suggestions si les limites s'avéraient problématiques. À la suite de ce travail de terrain, certains changements ont été

apportés aux limites provisoires des circonscriptions. Les limites finales des circonscriptions ont été établies par la SCER à l'été 2002.

Le processus de délimitation a duré environ trois mois et environ 60 employés de la SCER ainsi que 900 fonctionnaires sur le terrain y ont travaillé. Les coûts de la délimitation de 2002 ont été estimés par la SCER à environ 2 millions de dollars américains.

Le processus de délimitation de 2005

La SCER prévoit réviser les limites des circonscriptions lorsque les nouvelles données de recensement seront publiées, soit au milieu de 2005. Les élections locales doivent se tenir en septembre 2006. Conséquemment, le processus de délimitation doit être terminé d'ici la fin de 2005, c'est-à-dire avant que l'inscription électorale pour les élections de 2006 ne commence.

La SCER espère n'avoir qu'à apporter des ajustements mineurs ou techniques à la délimitation des circonscriptions effectuée en 2002 afin de la rendre conforme au critère voulant que la population des circonscriptions ne s'éloigne pas de plus ou moins 5 % du quotient de population. En supposant qu'elle effectue uniquement des ajustements mineurs, la SCER a indiqué qu'elle ne prévoit pas retourner sur le terrain pour solliciter des commentaires au sujet des limites des circonscriptions.

Il existe au moins deux raisons de se montrer sceptique quant au besoin de n'apporter que des ajustements mineurs à la délimitation des circonscriptions. Premièrement, mettre en relation les données du recensement de 2004 avec les limites des circonscriptions de 2002 est susceptible de révéler des écarts de population substantiels entre les circonscriptions puisque la SCER a dû avoir recours aux projections peu fiables (particulièrement aux niveaux géographiques inférieurs) du recensement de 1994 en tant que données démographiques. Deuxièmement, si le ministère des Autorités locales révisé les frontières des 332 divisions administratives existantes, au minimum, les circonscriptions locales touchées devront elles aussi faire l'objet d'une révision.

La SCER désire avoir recours à un SIG pour son prochain processus de délimitation. Il existe une multitude de raisons qui justifient de soutenir la SCER dans cette entreprise :

- La technologie SIG pourrait permettre d'accroître l'efficacité, la précision et la rentabilité, du moins, à long terme, du processus de délimitation.
- La technologie SIG pourrait aider la SCER à satisfaire aux normes constitutionnelles et légales en ce qui a trait à la délimitation, comme l'équité du nombre d'électeurs et le respect de considérations géographiques et sociales.
- La technologie SIG pourrait améliorer la transparence du processus de délimitation en permettant de produire facilement des cartes et des rapports qui pourraient être utilisés par les parties intéressées afin d'évaluer et de commenter les propositions de redécoupage.
- Les SIG offrent la possibilité d'en arriver à une proposition de redécoupage juste, c'est-à-dire qui priorise les critères de délimitation établis tels que l'égalité du poids des votes et la

prise en considération des facteurs géographiques et sociaux, aux dépens d'autres, moins importants, comme les conséquences politiques potentielles du plan.

- Les SIG peuvent se révéler utiles pour l'administration des élections : par exemple, les SIG peuvent être utilisés pour assigner les électeurs inscrits au bon bureau de vote.

Le recours au SIG pour délimiter les circonscriptions au Yémen

La SCER a recouru à des techniques manuelles, à savoir, des cartes de papier, des acétates, des feutres colorés et des calculatrices pour effectuer la délimitation de 2002. Bien que le processus de délimitation ait été terminé dans les délais, un grand nombre de personnes ont dû travailler afin d'y arriver. De plus, peu d'information avait été produite au sujet des circonscriptions, et encore moins avait été mise à la disposition des parties intéressées, c'est-à-dire les députés, les partis politiques, les ONG et les électeurs intéressés.

Le recours à la technologie SIG augmenterait le volume des données mobilisables par la SCER. Cela permettrait à la SCER de :

- créer des propositions de redécoupage beaucoup plus rapidement : une proposition serait créée interactivement en assignant des territoires à des circonscriptions, morceau par morceau, et en observant immédiatement ces résultats sur un écran d'ordinateur;
- produire des cartes de la proposition de redécoupage à l'écran et sur papier, au besoin, au fur et à mesure que des morceaux de territoires seraient assignés, et bien sûr, une fois que la proposition serait terminée;
- générer des rapports statistiques résumant la proposition de délimitation aux fins d'évaluation.

Mettre sur pied une base de données Si la technologie SIG est utilisée pour délimiter les circonscriptions, une base de données doit être créée. Cette base de données doit inclure, au minimum, des informations démographiques, à savoir les données de recensement ou d'inscription électorale, et les fichiers numériques des cartes associées aux unités géographiques pour lesquelles la population a été recensée. Comme la donnée sur laquelle se base la Constitution yéménite en ce qui a trait à l'égalité de la taille des circonscriptions est la population totale, et non pas le nombre d'électeurs ou d'électeurs enregistrés, les données de recensement et les cartes des zones recensées devront être incluses dans la base de données utilisée pour effectuer la délimitation.

L'obstacle le plus fréquent à l'utilisation d'un SIG aux fins de délimitation est l'absence de cartes numérisées pour les unités géographiques. Heureusement, cela ne sera pas un problème au Yémen. Le Bureau central des statistiques (CSO) est actuellement à numériser les données géographiques utilisées pour le recensement jusqu'aux plus petites unités pour lesquelles des données seront recueillies, soit les secteurs de recensement. Si la SCER souhaite recourir aux secteurs de recensement en tant que composantes de base pour créer les circonscriptions, les cartes numériques et les données démographiques qui s'y rattachent seront vraisemblablement rendues disponibles par le CSO afin que la SCER les utilise. En plus des cartes des secteurs de recensement, d'autres cartes pourraient être utiles lors du processus de délimitation au Yémen,

par exemple : des limites administratives, telles que les gouvernorats, les divisions et les subdivisions administratives, des caractéristiques physiques majeures, comme les chaînes de montagnes et les rivières, et des limites des circonscriptions existantes.

Certaines des divisions administratives ont été incorporées à la base de données du CSO, par exemple, les limites des gouvernorats et des divisions administratives qui en font partie. De plus, certaines caractéristiques physiques seront incluses dans la base de données du CSO.

Toutefois, procéder à l'ajout des limites des circonscriptions existantes dans la base de données de délimitation sera l'un des plus grands défis que devra relever la SCER. Les limites des circonscriptions locales actuelles peuvent être incorporées à la base de données de la CSO soit en assignant des secteurs électoraux entiers à des circonscriptions locales de manière à ce que le résultat constitue une bonne approximation des vraies limites des circonscriptions locales actuelles, soit en dessinant les limites des circonscriptions locales précisément en divisant les données de recensement des secteurs électoraux à l'aide de logiciels et en estimant la population des différentes parties des secteurs électoraux ainsi divisés. D'un côté, la deuxième approche demande plus de temps que la première et ne permettra d'obtenir que des estimations de la population de chacune des circonscriptions. D'un autre côté, seule la deuxième approche mènera à une délimitation exacte des limites des circonscriptions parlementaires actuelles.

Délimiter les nouvelles circonscriptions Lorsque la base de données de délimitation sera prête et qu'elle contiendra la délimitation des circonscriptions actuelles effectuée par l'une des approches décrites plus tôt, une nouvelle proposition de délimitation pourra être effectuée. Cela se fait en déplaçant les unités géographiques, soit les secteurs de recensement, d'une circonscription à l'autre jusqu'à ce que toutes les circonscriptions de la proposition satisfassent aux critères de redécoupage préétablis. La technologie SIG accélérerait considérablement ce processus en calculant la répartition de la population en temps réel chaque fois qu'une nouvelle assignation de territoire serait faite et en affichant sur l'écran d'ordinateur les résultats de ce calcul en même temps que la carte des nouvelles circonscriptions.

Évaluer les propositions de redécoupage Si la SCER a recours au SIG pour délimiter les circonscriptions, le logiciel simplifiera la production de cartes et de rapports qui pourront alors être utilisés afin de déterminer la conformité de la proposition aux critères comme :

- l'égalité du poids des votes;
- les considérations géographiques comme les barrières naturelles que forment les montagnes, les rivières et les autres caractéristiques physiques.
- le respect des unités gouvernementales et des divisions administratives existantes, ainsi que des subdivisions administratives, si elles ont été numérisées.

L'utilisation d'un logiciel de SIG pour créer une proposition de redécoupage facilite la production d'un rapport statistique listant la population de chacune des circonscriptions, ainsi que l'écart en pourcentage du quotient de population de ces circonscriptions. La technologie SIG permet aussi la superposition de cartes présentant les limites des divisions administratives et les caractéristiques physiques comme les chaînes de montagnes et les cours d'eau sur la carte

des circonscriptions. Ces rapports et ces cartes pourraient servir d'outils à la SCER afin d'évaluer toute proposition de redécoupage des circonscriptions. De plus, si la SCER rendait publics ces rapports et ces cartes, les parties intéressées pourraient elles aussi évaluer la proposition de redécoupage des circonscriptions.

Avantages et inconvénients reliés à l'utilisation d'un SIG L'utilisation d'un SIG offre plusieurs avantages dont il a été question plus tôt. Cependant, l'utilisation d'un SIG présente aussi des inconvénients. Il est donc important de prendre en considération autant les avantages que les inconvénients d'un SIG avant de décider d'y avoir recours pour la délimitation. La liste ci-dessous présente certains des principaux avantages et inconvénients associés aux SIG :

Avantages des SIG

- La technologie SIG pourrait optimiser l'efficacité, la justesse et la rentabilité du processus de délimitation.
- La technologie SIG pourrait aider la SCER à satisfaire aux normes constitutionnelles et légales en ce qui a trait à la délimitation, comme l'équité du nombre d'électeurs et le respect de considérations géographiques et sociales.
- La technologie SIG pourrait améliorer la transparence du processus de délimitation en permettant de facilement produire des cartes et des rapports qui pourraient être utilisés par les parties intéressées afin d'évaluer et de commenter la proposition de redécoupage.
- Les SIG offrent la possibilité d'en arriver à une proposition de redécoupage juste, c'est-à-dire qui priorise les critères de délimitation établis comme l'égalité du poids des votes, par l'intermédiaire d'outils d'évaluation inclus dans la plupart des suites de SIG.
- Les SIG pourraient se révéler utiles pour l'administration des élections : par exemple, les SIG peuvent être utilisés pour assigner les électeurs inscrits au bon bureau de vote.

Inconvénients des SIG

- Les coûts associés à l'acquisition des SIG et des outils nécessaires à leur bon fonctionnement pourraient être prohibitifs.
- Il pourrait être difficile de trouver et de former du personnel qualifié pour utiliser le SIG, ce qui a d'importantes implications, non seulement en ce qui concerne l'installation du système, mais également pour sa maintenance.
- La mauvaise gestion d'un SIG pourrait rendre le processus de délimitation moins efficace, moins valide et moins rapide que le recours aux techniques manuelles, du moins, à court terme.
- L'utilisation incorrecte d'un SIG pourrait permettre aux utilisateurs de manipuler le processus de délimitation, et par conséquent, le résultat électoral.

Les coûts reliés aux SIG : Matériel informatique, logiciels et personnel Les coûts liés à l'utilisation d'un SIG pour la délimitation varient considérablement selon la disponibilité des cartes numériques et des données démographiques correspondantes. Si des données et des cartes numériques du pays en entier sont disponibles, comme c'est le cas au Yémen, les coûts associés à l'adoption d'un SIG seront considérablement réduits. En fait, c'est uniquement parce

que le CSO est à mettre sur pied une base de données adéquate que la SCER peut envisager d'avoir recours à la technologie SIG pour le prochain exercice de délimitation.

La SCER doit tout de même faire l'acquisition du matériel informatique et des logiciels requis, en plus de former du personnel qualifié pour faire fonctionner le SIG. Tout cela sera certainement coûteux. La SCER devrait prévoir des dépenses allant de 150 000 à 200 000 dollars américains pour l'achat du matériel informatique, des logiciels et de leurs licences, et pour la formation du personnel.

Potentielle mauvaise gestion des SIG Il existe toujours une possibilité que la technologie SIG soit mal gérée, ce qui a pour effet de désorganiser, de retarder et de rendre inefficace le processus de délimitation. S'assurer d'effectuer une planification détaillée, de prévoir une formation adéquate et d'allouer le temps et les ressources nécessaires à la réussite de l'implantation d'un SIG au processus de délimitation sont des étapes primordiales.

Usage impropre des SIG Non seulement un SIG peut-il être mal géré, il peut également être employé à mauvais escient : La technologie SIG pourrait, du moins, en théorie, rendre la vie facile au parti au pouvoir qui voudrait manipuler les limites des circonscriptions afin de garder le contrôle du Parlement, même lorsque la majorité des électeurs ne l'appuierait plus. Par exemple, aux États-Unis, le corps législatif responsable du redécoupage des circonscriptions inclut souvent les données politiques, à savoir les résultats électoraux, dans la base de données de délimitation de sorte que les implications politiques des circonscriptions proposées puissent être prises en compte lors du processus de redécoupage des circonscriptions.

Cependant, selon la loi, les considérations politiques ne font pas partie des facteurs dont la SCER doit tenir compte lors de la délimitation des circonscriptions. De plus, l'ajout de données politiques dans la base de données SIG au Yémen serait très difficile puisque les unités pour lesquelles des données politiques sont disponibles, c'est-à-dire les bureaux de vote associés aux circonscriptions locales, ne sont pas les mêmes unités géographiques que celles qui seraient utilisées pour la délimitation étant donné que ce sont les secteurs de recensement qui seront employés pour délimiter les circonscriptions. Toutefois, afin de s'assurer que l'incorporation de données politiques n'est pas envisagée, la législation électorale pourrait être révisée pour qu'elle interdise expressément l'utilisation de données politiques lors de la délimitation. Le Yémen ne serait pas le premier à agir ainsi. En effet, de nombreux pays ont formellement défendu les autorités de tenir compte des données politiques dans le processus de délimitation des circonscriptions.

L'Article 159 de la Constitution du Yémen définit la SCER comme un organisme « neutre et indépendant ». Un SIG aiderait la SCER à démontrer qu'elle a effectué la délimitation des circonscriptions de manière non partisane, pourvu que la SCER :

- ait rendu publics les cartes et les rapports statistiques générés par le SIG et qui sont associés à la proposition de délimitation;
- ait mis en place un processus d'audiences publiques dans le but de permettre aux parties intéressées de commenter la proposition de délimitation; et

- ait tenu compte des commentaires des parties intéressées lors de la révision de la proposition de délimitation afin de produire la carte électorale finale et ait publié les raisons expliquant les modifications apportées à la proposition provisoire.

Conclusion

La technologie SIG représente un bon moyen d'accroître l'efficacité, la précision et la rentabilité du processus de délimitation qui sera effectué en 2005 par la SCER. Le recours à un SIG permettra de maximiser les chances de la délimitation des circonscriptions de satisfaire aux normes constitutionnelles et légales de délimitation, comme l'équité du nombre d'électeurs et le respect de considérations géographiques et sociales. En outre, cette technologie pourrait se révéler utile afin d'améliorer la transparence du processus de délimitation. Par contre, la mesure dans laquelle la technologie SIG peut démocratiser le processus de délimitation dépend de la quantité d'informations que la SCER est prête à partager avec les parties intéressées et de son ouverture à la participation du public lors du processus de délimitation.

Si un SIG est utilisé pour procéder à la délimitation de 2005, des plans de mise en œuvre doivent être élaborés au plus vite. Les Annexes exposent les grandes lignes des étapes qui devraient être entreprises afin d'implanter un SIG et proposent un calendrier provisoire. Cependant, il existe au moins deux obstacles potentiels au bon déroulement du processus :

1) Si le ministère des Autorités locales révisé les 332 divisions administratives sur lesquelles se basent les circonscriptions locales et que ce processus n'est pas terminé d'ici le milieu de 2005, il sera impossible de respecter l'échéancier prévu pour la délimitation. De plus, si les limites des divisions administratives devaient changer de manière importante, le processus de délimitation prendrait plus de temps puisque la SCER, plutôt que de simplement avoir à modifier les limites des circonscriptions locales existantes, devrait finalement repartir de zéro.

2) Le Bureau central des statistiques doit être à la fois prêt et capable de publier les cartes numériques des secteurs de recensement d'ici avril 2005, ainsi que les données démographiques correspondantes d'ici juillet 2005, faute de quoi il serait difficile, voire impossible, de respecter l'échéancier. Il est important de noter que le CSO considère essentiel d'obtenir les mises à jour des logiciels Oracle et ESRI ArcView qu'il utilise actuellement afin de respecter son échéancier. Autrement, la date de publication pourrait être retardée de plusieurs mois.

Recommandations

- La SCER devrait être soutenue dans ses efforts pour avoir recours à la technologie SIG pour le prochain exercice de délimitation. L'utilisation d'un SIG, conjointement avec la base de données que le Bureau central des statistiques est en train d'élaborer, donne l'occasion à la SCER d'améliorer l'efficacité et la précision de son processus de délimitation des circonscriptions. Par conséquent, le processus a toutes les chances de mener à une délimitation des circonscriptions qui satisfait aux normes constitutionnelles et légales en ce qui a trait à la délimitation, comme l'équité du nombre d'électeurs et le respect de considérations géographiques et sociales.

- La SCER devrait être encouragée à utiliser la technologie SIG afin d'en arriver à un processus de délimitation dont la transparence sera maximisée. La SCER devrait publier les cartes et les rapports statistiques associés aux propositions de délimitation et devrait tenir des audiences publiques afin de recueillir des commentaires au sujet de ces propositions. Le processus devrait être encadré de sorte à permettre uniquement les commentaires au sujet des critères de délimitation établis tels que l'équité du nombre d'électeurs et le respect de considérations géographiques et sociales.
- Il serait important d'étudier la possibilité d'étoffer la législation électorale en ce qui a trait à la délimitation des circonscriptions. En particulier, il devrait être stipulé que le redécoupage doit être effectué sur une base régulière et doit se baser sur les données démographiques des recensements décennaux et des dénombrements. D'autres ajouts à la législation électorale pourraient être faits, par exemple, l'interdiction formelle d'importer des données politiques partisans dans la base de données de délimitation et l'obligation pour la SCER de tenir compte des commentaires des parties intéressées au sujet des limites provisoires avant de procéder à la délimitation finale.

Annexes

Étapes suggérées pour l'implantation d'un SIG et la délimitation des circonscriptions locales

Calendrier

proposé

Étape de planification

*De
septem
bre à
décemb
re 2004*

- Évaluation des besoins en ce qui concerne le matériel informatique, les logiciels et la formation du personnel
- Préparation du budget et du calendrier

Étape d'acquisition et de formation

*De
janvier
à mars
2005*

- Achat du matériel informatique et des logiciels nécessaires
- Formation du personnel pour l'utilisation du SIG et embauche potentielle

d'employés supplémentaires

Étape d'élaboration de la base de données

- Phase I : obtention des cartes numériques des secteurs de recensement du Bureau central des statistiques *Avril 2005*
- Phase II : numérisation des limites des circonscriptions locales actuelles en ayant recours aux secteurs de recensement *D'avril à juin 2005*
- Phase III : obtention des données démographiques associées aux secteurs de recensement du Bureau central des statistiques *Juillet 2005*

Étape de l'élaboration d'une carte des circonscriptions provisoire

- Modification des limites des circonscriptions actuelles afin de créer une carte provisoire qui satisfait aux critères préétablis
- Impression de cartes en papier et production de rapports statistiques pour la carte provisoire

D'août à septembre 2005

Étape des audiences publiques

- Préparation du calendrier des audiences publiques (lieux et dates)
- Diffusion des cartes provisoires et des rapports statistiques
- Tenue des audiences publiques afin de recueillir des commentaires

Octobre 2005

Étape de l'élaboration d'une carte des circonscriptions finale

- Modification de la carte provisoire selon les commentaires recueillis lors des

De novembre à décembre 2005

audiences publiques

- Création d'une carte des circonscriptions finale
- Rédaction d'un rapport incluant cartes et statistiques

11.14 ALLEMAGNE

Après la Seconde Guerre mondiale, la nouvelle République fédérale d'Allemagne a adopté un système électoral qui combinait la représentation proportionnelle à scrutin de liste et le scrutin majoritaire uninominal. Bien que les systèmes mixtes soient maintenant de plus en plus populaires, le système allemand était unique lorsqu'il a été instauré.

Puisque les systèmes mixtes ont recours aux circonscriptions uninominales, on doit réviser les limites des circonscriptions périodiquement afin de s'assurer que les circonscriptions électorales sont relativement égales sur le plan de la population. L'importance du processus de délimitation et l'influence qu'a la carte électorale sur le résultat des élections varie selon que l'on utilise ou non des sièges à liste de partis pour corriger les distorsions pouvant apparaître entre le nombre de votes recueillis et le nombre de sièges remportés dans les circonscriptions uninominales.

En Allemagne, les sièges alloués dans la composante à liste de partis servent à compenser toute potentielle distorsion du rapport entre sièges et votes générée au niveau des circonscriptions électorales. Ce type de système électoral, que l'on appelle souvent « système mixte avec compensation » (SMAC), a été adopté, au cours des dernières années, par de nombreux pays, à savoir la Nouvelle-Zélande, la Hongrie, l'Italie, le Vénézuéla et la Bolivie.

Dans d'autres pays ayant recours aux systèmes mixtes, les sièges remportés par liste de partis ne sont pas utilisés pour compenser les possibles distorsions provenant des circonscriptions uninominales. Ils sont plutôt simplement ajoutés aux sièges remportés au niveau des circonscriptions électorales. Le rapport entre sièges et votes risque donc d'être distordu pour chacun des partis. Dans ce type de système mixte, souvent appelé « système parallèle », le processus de délimitation des circonscriptions a plus d'importance étant donné qu'il peut avoir un effet plus prononcé sur la représentation des partis au sein du corps législatif.

Bien que l'Allemagne ait recours au SMAC, le processus de délimitation a tout de même des implications sur le résultat des élections. Cela s'explique par le fait que l'allocation de sièges compensatoires (les sièges remportés par liste de partis qui pallient les potentielles distorsions dans le rapport entre sièges et votes) est effectuée

au niveau des États (*Länder*) plutôt qu'au niveau national. Étant donné que les États allemands varient en taille et sur le plan des tendances politiques représentées, la mauvaise délimitation des circonscriptions électorales peut mener à des mandats qualifiés d'« excédentaires » (*Überhangmandate*). Dans de telles situations, les partis forts possèdent plus de sièges directs (par SMU) qu'il en a été alloué à l'État.

Système électoral

Le Parlement de la République fédérale d'Allemagne est bicaméral : les membres de la chambre basse, le *Bundestag*, sont élus directement, alors que la chambre haute, le *Bundesrat*, est composée de représentants nommés par les États (*Länder*).

La composition du Bundestag est fortement liée au SMAC, système qui combine des éléments du scrutin majoritaire uninominal (SMU) et de la représentation proportionnelle à scrutin de liste. Dans le cadre de ce système, la moitié des membres du Bundestag sont élus directement dans des circonscriptions uninominales (*Wahlkreise*) et l'autre moitié l'est par scrutin de liste de partis.

Dans les circonscriptions, on utilise le scrutin majoritaire uninominal (SMU) en vertu duquel le candidat qui obtient le plus grand nombre de votes (même si le pourcentage du candidat représente une majorité simple des votes) est élu. Entre 1957 et 1987, il y avait 248 circonscriptions de ce type; de 1990 à 1998, il y en avait 328; et en 2002, le nombre a été ramené à 299. Ces circonscriptions sont réparties parmi les *Länder*, proportionnellement à leurs populations.

Les sièges à liste de partis sont alloués selon le pourcentage des suffrages exprimés en faveur de chacun des partis. Par exemple, si un parti recueille 15 % des suffrages exprimés, il reçoit 15 % des sièges au *Bundestag*.

Chaque électeur vote deux fois lors des élections du *Bundestag*. Le premier vote (*Erststimme*) sert à l'élection d'un candidat individuel, pour la représentation d'une circonscription électorale donnée. Le deuxième vote (*Zweitstimme*) est fait en faveur d'un parti politique et détermine combien de sièges chaque parti reçoit au *Bundestag*.^[3]

Afin de s'assurer que pour chaque parti le pourcentage résultant de l'addition des votes recueillis au niveau des circonscriptions (premier vote) et ceux recueillis par liste de partis (deuxième vote) équivale au pourcentage des votes recueillis par liste de partis (deuxième vote), chaque parti reçoit des sièges selon sa part des votes recueillis par liste de partis (deuxième vote). Le nombre de sièges remportés dans les circonscriptions par un parti est soustrait du nombre total de sièges alloué à ce parti, et les sièges manquants sont comblés par des candidats provenant de la liste de partis.

Si un parti remporte plus de sièges au niveau des circonscriptions que ce à quoi il a

droit selon sa part du vote de liste, le parti conserve ces sièges (mandats « excédentaires » ou *Überhangmandate*), et la taille du *Bundestag* est augmentée en conséquence. Toutes les élections récentes ont mené à des mandats « excédentaires » : après les élections de 1990, le nombre total de sièges au *Bundestag* est passé de 656 à 662; en 1994, 16 autres sièges ont été ajoutés, ce qui a porté le total à 672 sièges; en 1998, les élections ont mené à 13 mandats « excédentaires » pour un total de 669 sièges; et en 2002, malgré l'importante révision des limites des circonscriptions effectuée afin de réduire le nombre total de sièges à 598 et d'éviter les mandats « excédentaires », le nombre de sièges au *Bundestag* était de 603 sièges, avec 5 sièges excédentaires.

Cadre légal régissant les délimitations

Au début du mandat de chaque législature, le président de l'Allemagne, conformément à l'Article 3 de la Loi électorale de l'Allemagne, forme une Commission des circonscriptions électorales (CCE) permanente (*Wahlkreiskommission*). La tâche de la Commission est de surveiller les changements démographiques survenant dans les circonscriptions électorales et d'émettre des recommandations au sujet de la révision des limites des circonscriptions à effectuer, le cas échéant, pour pallier ces changements.

Organisme responsable de la délimitation des circonscriptions La Commission des circonscriptions électorales (CCE) est mise sur pied par le président allemand au début de chaque législature. Elle est composée du président du Bureau de statistique fédéral, d'un juge de la Cour administrative fédérale et de cinq autres membres, habituellement de hauts fonctionnaires d'État.

Critères de délimitation La CCE est tenue de respecter cinq règles lors du processus de délimitation électorale, tel que défini dans l'Article 3 de la Loi électorale fédérale. Ces règles sont les suivantes :

- Les frontières des *Länder* doivent être respectées.
- Le nombre de circonscriptions dans chacun des *Länder* doit, autant que possible, correspondre à sa proportion de la population.
- La population d'une circonscription ne devrait pas s'éloigner du quotient de population de plus de 15 %. Lorsque l'écart est supérieur à 25 %, les limites des circonscriptions doivent être révisées.
- Chaque circonscription doit former une zone géographiquement cohérente.
- Dans la mesure du possible, les limites des communes, des arrondissements et des villes-arrondissements doivent être respectées.

La Commission doit achever son rapport et le présenter au ministère de l'Intérieur dans un délai de 15 mois. Le rapport de la Commission contient le nombre d'habitants de chaque circonscription électorale et des recommandations concernant

l'allocation des sièges et les changements des limites. La CCE présente plusieurs propositions de redistribution offrant ainsi au Parlement plus d'une option s'il décide de procéder à un redécoupage des circonscriptions.

Participation d'autres groupes La CCE publie un rapport enrichi des idées de nombreux autres groupes, incluant des membres du ministère de l'Intérieur qui participent aux réunions de la CCE. La Commission communique avec les fonctionnaires responsables des procédures électorales dans chacun des *Länder*. De plus, chacun des *Länder* a l'occasion de faire connaître sa position au sujet de toute recommandation de la Commission.

Le rôle du Parlement Le Parlement décide de procéder ou non à un redécoupage et décide également des plans qu'il faut adopter. Après avoir pris connaissance et discuté du rapport de la CCE, le Parlement vote sur ses recommandations. À moins que les écarts de population soient supérieurs à 33 %, le Parlement n'est pas tenu d'accepter aucune des recommandations de la CCE. En fait, le Parlement a souvent opté pour le statu quo.

Réforme du processus de redécoupage en Allemagne

La Commission, lors du processus de révision qu'elle a entrepris en 1995, a proposé d'apporter des changements majeurs au processus de redécoupage des circonscriptions. Ces propositions de changement s'appuyaient sur de nombreuses raisons :

1. L'allocation des circonscriptions n'avait pas changé depuis 1980 dans les *Länder* de l'ouest, et depuis 1990 dans *Länder* de l'est, bien que des changements démographiques majeurs se soient produits. Le Parlement n'a pas seulement rejeté les recommandations de redistribution de 1983, 1987, et 1990, mais également la proposition de carte électorale de la CCE pour une Allemagne unifiée en 1994. Le Parlement avait tendance à approuver seulement les recommandations de la CCE qui étaient requises par la loi, c'est-à-dire lorsque l'écart de population était supérieur à 33 %.
2. Les élections parlementaires de 1994 ont généré seize sièges excédentaires, alors que celles de 1998 ont produit treize autres sièges excédentaires. Plusieurs facteurs mènent à l'apparition de sièges excédentaires, mais l'une des principales raisons réside dans le déséquilibre de la distribution des circonscriptions électorales dû aux changements démographiques substantiels qui se produisent dans les *Länder*.
3. Le 31 décembre 1994, la population de trois circonscriptions s'écartait de plus de 33 % de la moyenne. Plusieurs autres frôlaient aussi cette limite.
4. Les réformes territoriales entreprises avant 1994 dans les nouveaux *Länder* ont également rendu nécessaire la révision des limites des circonscriptions.

5. En outre, en juin 1995, le *Bundestag* a décidé de réduire la taille du Parlement d'un maximum de cent sièges dès la 15^e législature (2002).

Finalelement, une Commission de réforme (*Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages*) a été mise sur pied en septembre 1995 avec le mandat de produire des recommandations. La Commission était composée de 20 membres du *Bundestag* (le parti au pouvoir, la CDU/CSU, occupait 11 sièges à la Commission), et de 14 experts (plusieurs d'entre eux étaient d'anciens membres du *Bundestag*).

La tâche de la Commission de réforme était d'élaborer des recommandations sur toutes les questions ayant à voir avec la réduction du nombre de sièges du *Bundestag*, incluant les problèmes de délimitation des circonscriptions électorales et de mandats excédentaires, ainsi que nombre d'autres questions connexes.

Le 17 juin 1997, le président de la Commission de réforme, Hans-Ulrich Klose, a présenté les recommandations finales au *Bundestag*. Ces recommandations ont mené à des changements dans la législation électorale en ce qui a trait à la délimitation des circonscriptions :

- Le nombre de sièges au niveau des circonscriptions au *Bundestag* est passé de 328 à 299.
- Le nombre de circonscriptions électorales allouées à chaque État devait, autant que possible, être proportionnel à la population relative de chacun des États.
- L'écart de population permis a été réduit : auparavant, les écarts de population de 25 % étaient permis, et ce n'était que lorsqu'ils atteignaient 33 % que les limites des circonscriptions devaient être révisées en vertu de la loi. La législation électorale exige maintenant que la population des circonscriptions ne s'écarte pas du quotient de population de plus de 15 %, et si l'écart dépasse 25 %, les limites des circonscriptions doivent être revues.

Allocation des sièges par États : Avant et après la diminution du nombre de sièges du *Bundestag*

Le tableau ci-dessous présente l'allocation des sièges au niveau des circonscriptions pour chaque État, avant et après la diminution du nombre de sièges au *Bundestag* (de 328 à 299).

États	2002	1998
Bade-Wurtemberg (circonscriptions 259 à 295)	37	37
Bavière (circonscriptions 215 à 258)	44	45
Berlin (circonscriptions 76 à 87)	12	13

Brandebourg (circonscriptions 56 à 65)	10	12
Brême (circonscriptions 54 et 55)	2	3
Hambourg (circonscriptions 19 à 24)	6	7
Hesse (circonscriptions 169 à 189)	21	22
Mecklembourg-Poméranie-Occidentale (circonscriptions 12 à 18)	7	9
Basse-Saxe (circonscriptions 25 à 53)	29	31
Rhénanie-du-Nord-Westphalie (circonscriptions 88 à 151)	64	71
Rhénanie-Palatinat (circonscriptions 200 à 214)	15	16
Sarre (circonscriptions 296 à 299)	4	5
Saxe (circonscriptions 152 à 168)	17	21
Saxe-Anhalt (circonscriptions 66 à 75)	10	13
Schleswig-Holstein (circonscriptions 1 à 11)	11	11
Thuringe (circonscriptions 190 à 199)	10	12

Historique du redécoupage en Allemagne

La CCE présente des recommandations relatives au redécoupage environ tous les quatre ans. Voici les actions qu'a prises le Parlement sur les recommandations de la CCE :

- Premier rapport de la CCE en 1958 : le Parlement n'a entrepris aucune action.
- Rapport de 1962 : le Parlement a accepté les recommandations.
- Rapports de 1966 et 1970 : le Parlement a entrepris des actions d'une ampleur limitée.
- Rapport de 1973 : la CCE a recommandé une redistribution des sièges entre les États, ce qui a été rejeté par le Parlement. Cependant, le Parlement a accepté le redécoupage à l'intérieur des limites des États, en partie seulement.
- Rapport de 1978 : les recommandations de la CCE ont été acceptées en partie.
- Rapport de 1982 : aucune recommandation importante proposée par la CCE n'a été acceptée puisque le Parlement a été dissous. Deux changements ont été effectués en raison d'écarts de population qui excédaient 33 %.
- Rapport de 1984 : les recommandations de redistribution des circonscriptions émises par la CCE ont été acceptées en partie.
- Rapport de 1988 : les chiffres du recensement n'étant pas disponibles, seuls des changements mineurs ont été effectués.
- Rapport de 1992 : les recommandations de la CCE n'ont pas été acceptées, sauf pour des changements de limites rendus nécessaires en raison d'écarts de plus de 33 % et d'un redécoupage majeur à Berlin.
- Rapport de 1996 : la plupart des seize États n'ont pas accepté les changements proposés par la CCE. Berlin a reçu une nouvelle circonscription électorale, le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale a perdu un siège et la Basse-Saxe a reçu

un siège. Un certain nombre de limites ont été révisées en Hesse en raison d'écarts qui excédaient 25 %.

- Rapport de 1999 et rapport additionnel de 2000 : d'importantes révisions des limites ont été effectuées afin de réduire à 299 le nombre de circonscriptions électorales.
- Rapport de 2003 : en raison des mouvements démographiques, la CCE a proposé que la Thuringe et le Schleswig-Holstein perdent chacun un siège, et que la Bavière et la Basse-Saxe gagnent chacune un siège. Les gouvernements de la Thuringe et de la Basse-Saxe ont cependant rejeté la proposition.

Conclusion

En Allemagne, le processus de délimitation est encadré par des obligations légales fortement enracinées. Certaines conditions forcent des changements et la marge de manoeuvre politique est limitée. La CCE est un organisme indépendant et elle doit se conformer à une série de règles lorsqu'elle présente des recommandations en vue d'un redécoupage, laissant peu de place au « gerrymandering ».

Cependant, les gouvernements des *Länder*, particulièrement s'ils risquent de perdre un siège, n'aiment pas particulièrement les révisions des limites des circonscriptions. Les députés sont aussi susceptibles de s'opposer aux changements des limites des circonscriptions puisque cela pourrait rendre difficile leur réélection, ce qui se traduirait aussi par la perte d'un siège pour leur parti. Le Parlement n'accepte donc généralement que les changements statutaires et, dans la mesure du possible, préfère le statu quo.

11.15 LA REDISTRIBUTION FÉDÉRALE EN AUSTRALIE

La présente étude de cas présente la manière dont sont établies les limites des circonscriptions électorales qui élisent des représentants à la Chambre des représentants du Parlement fédéral de l'Australie. Ce processus est connu sous le nom de « redistribution ».

L'Acte constitutionnel de l'Australie prévoit que le nombre de députés à la Chambre des représentants élus pour chacun des États australiens est proportionnel à la population de chaque État. Il stipule également qu'une circonscription ne peut comprendre que le territoire d'un même État. Un processus de redistribution doit donc s'effectuer dans chaque État pour délimiter les limites des circonscriptions fédérales et dans chaque territoire représenté au Parlement.

L'idée générale sous-jacente aux dispositions actuelles qui régissent le processus de redistribution et que l'on retrouve dans la loi de 1918, intitulée « Commonwealth Electoral Act », et qui ont presque toutes été révisées en 1984, veut que la légitimité du processus puisse être garantie en prenant en considération les facteurs suivants :

Fréquence des exercices de redistributions. Les redistributions doivent s'effectuer aussi souvent qu'il le faut pour restreindre les mauvaises répartitions, c'est-à-dire l'inégalité des populations électorales des circonscriptions à l'intérieur d'un État ou d'un territoire. Cette fréquence est prévue par la loi et ne peut être utilisée pour favoriser des intérêts politiques.

Composition des organismes chargés des travaux de redistribution Des organismes neutres et apolitiques sont chargés des travaux de redistribution.

Participation du public. La population a accès au processus de redistribution : les propositions du public et des groupes intéressés seront considérées.

Critères régissant la délimitation. Les organismes chargés des redistributions sont assujettis à des critères bien définis et raisonnables qui sont largement acceptés dans le milieu politique.

Mise en vigueur automatique des redistributions. Les résultats d'une redistribution ne sont pas soumis à l'approbation du Parlement ni à celle des politiciens.

Chacune de ces considérations est maintenant étudiée en détail :

Fréquence des redistributions

Les travaux de redistribution des circonscriptions d'un État ou d'un territoire ne peuvent être entrepris qu'en trois circonstances, à savoir :

- lorsque le nombre de députés à la Chambre des représentants dans un État ou territoire change environ deux ans avant la tenue d'une élection générale;
- lorsque la répartition des sièges atteint un déséquilibre persistant par rapport à la population, dans un État ou un territoire;
- lorsqu'il s'est écoulé une période de sept ans depuis la dernière redistribution dans un État ou un territoire.

De ces trois circonstances qui peuvent donner lieu à une redistribution, les changements dans les droits de représentation ont été le plus souvent invoqués et ont été la cause de la plupart des redistributions initiées depuis 1984. Aucune redistribution n'a été le résultat d'une mauvaise répartition des sièges.

Les règles qui régissent la fréquence des redistributions sont fondées sur des critères objectifs et ne laissent au gouvernement aucune discrétion sur le moment où doit s'effectuer une redistribution. Les règles dictent également la période de temps qui peut s'écouler entre les redistributions, ce qui a pour résultat de réduire les chances d'une mauvaise répartition des sièges.

Composition des organismes chargés des redistributions

En Australie, une redistribution s'effectue en deux phases principales. Au cours de la première phase, des propositions sont formulées; les oppositions aux propositions sont traitées et les décisions sont prises au cours de la deuxième. Des organismes différents, quoique partageant certains de leurs membres, participent aux deux phases.

Le comité de redistribution de l'État qui formule des propositions est constitué comme suit :

- le commissaire électoral, un membre nommé en vertu de la Commonwealth Electoral Act de 1918, un président administratif et un des trois membres de la Commission électorale australienne;
- le directeur général des élections, un fonctionnaire nommé en vertu de la Commonwealth Electoral Act de 1918 et qui administre la structure de la Commission électorale australienne dans l'État;
- l'arpenteur général du gouvernement de l'État (si l'État n'a pas d'arpenteur général, une personne nommée par le ministre d'État qui remplit ce rôle);
- le vérificateur général du gouvernement de l'État.

La deuxième phase du processus de redistribution débute après la publication des propositions. Ces propositions sont prises en considération et la Commission électorale élargie prend la décision finale. Cet organisme comprend le comité de redistribution pour l'État ou le territoire et les deux membres de la Commission électorale australienne qui n'étaient pas membre du comité de redistribution; il s'agit donc du président de la commission et la personne qui n'a pas été nommée par le système judiciaire.

En Australie, les principaux partis politiques s'entendent sur le fait que la composition du comité de redistribution et de la Commission électorale élargie est adéquate pour leur permettre d'agir de manière indépendante et neutre.

Participation du public

La population a maintes occasions de participer au processus de redistribution. Les comités de redistribution sont tenus par la loi de solliciter des suggestions du public au commencement du processus de redistribution. Toute suggestion reçue est rendue publique et est sujette aux commentaires de la part du public. Toutes les suggestions et tous les commentaires doivent obligatoirement être étudiés.

Une fois que les informations concernant une proposition de redistribution ont été publiées, on peut y soumettre des oppositions. La Commission électorale élargie doit tenir des séances publiques pour entendre les oppositions à moins que l'objet d'une opposition ait déjà été entendu ou qu'elle soit de nature frivole ou vexatoire. La personne ou l'organisation qui a présenté l'opposition peut présenter une soumission à la séance publique.

La Commission électorale élargie peut aussi inviter des témoins à comparaître. Elle n'est pas liée par les règles relatives à la validité de la preuve, et en général, jouit de la latitude nécessaire pour décider de la façon dont elle entend conduire les séances. La plupart du temps, les séances se tiennent dans la capitale de l'État, mais il est arrivé par le passé que la commission électorale élargie choisisse de tenir une telle séance dans une autre ville, surtout si cela facilitait l'examen d'une limite controversée.

Après avoir tenu autant de séances publiques que nécessaire, la Commission électorale élargie doit formuler une autre proposition de redistribution. Elle doit alors déterminer, si selon elle, la redistribution proposée est considérablement différente de celle formulée par le comité de redistribution et annoncer sa décision. Si cette deuxième proposition n'est pas considérablement différente de celle du comité de redistribution, il n'existe aucune disposition pour la présentation d'autres oppositions. En pratique la redistribution proposée est reflétée dans la décision finale prise par la Commission électorale élargie. Si la redistribution proposée est jugée considérablement différente, les individus ou organisations qui avaient déjà fait des suggestions, apporté des commentaires ou logé des oppositions peuvent le faire encore et une autre séance publique ou une série de séances publiques doit être tenue.

Ces changements au processus ont fait en sorte que le processus de redistribution est plus transparent qu'il ne l'était auparavant. Les comités de redistribution et les commissions électorales élargies ont eu tendance à expliquer leurs propositions et à donner certains détails des suggestions, commentaires et oppositions reçus. Ceux qui ont apporté des suggestions, commentaires ou oppositions ont mieux compris que par le passé pourquoi les positions qu'ils revendiquaient n'étaient pas retenues. Les intervenants aux séances prévues pour entendre les oppositions ont ainsi eu la chance d'expliquer leurs soumissions afin que la Commission électorale élargie puisse profiter de leurs opinions et qu'eux-mêmes sachent qu'ils ont été entendus adéquatement. Comme résultat, les arguments sur la substance d'une redistribution sont débattus au cours de processus de redistribution, ce qui évite qu'ils nourrissent par la suite des doutes sur la légitimité du processus.

Il vaut la peine de souligner que, nonobstant les dispositions qui permettent la participation du public, le processus de redistribution peut s'effectuer relativement rapidement.

Règles pour délimiter les circonscriptions

Le Commonwealth Electoral Act de 1918 énonce très clairement les règles que les comités de redistribution et les Commissions électorales élargies doivent respecter lorsqu'ils fixent les limites des circonscriptions, à savoir :

a) L'État ou le territoire doit être divisé en un certain nombre de circonscriptions équivalant à son droit à la représentation à la Chambre des représentants tel qu'établi tout récemment.

b) On calcule le quotient en divisant le nombre d'électeurs inscrits dans un État ou un territoire à la fin de la période prévue pour émettre des commentaires par son droit à la représentation à la Chambre des représentants. On ne peut proposer de circonscriptions qui s'éloignent du quotient par plus de 10 %.

c) En vertu des règlements a) et b), le comité de redistribution ou la commission électorale élargie doit, dans la mesure du possible, s'efforcer de délimiter les circonscriptions de sorte que le nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription, trois ans et demi après que la redistribution a été effectuée, ne soit pas inférieur à 98 % ni supérieur à 102 % de la moyenne d'électeurs inscrits par circonscription dans l'État ou le territoire au même moment.

En vertu des trois règles citées ci-dessus, on doit tenir compte sérieusement des éléments suivants :

i) Les communautés d'intérêts présentes dans la circonscription proposée, ce qui inclut les intérêts économiques, sociaux et régionaux;

ii) Les moyens de communication et de transport à l'intérieur de la circonscription proposée;

iii) Les caractéristiques physiques et les régions de la circonscription proposée; et

iv) Les limites des circonscriptions existantes.

Ces critères sont hautement numériques et en bonne partie objectifs. L'importance relative des principaux critères est clairement définie dans la loi; les organismes chargés de la redistribution jouissent de bien peu de discrétion.

Il faut noter que ces organismes ne sont pas tenus de prendre en considération les conséquences partisans de la redistribution et de fait elles ne l'ont pas fait.

Entrée en vigueur automatique des redistributions

En vertu des dispositions actuelles, la décision de la Commission électorale élargie est finale et les politiciens n'ont aucun droit de veto. Elle n'est pas assujettie à un examen judiciaire, sauf sur quelques points constitutionnels.

Conclusion

Le processus actuel accorde beaucoup plus d'importance à la légitimité des processus qu'aux résultats. On croit généralement que si les mécanismes qui mènent à une redistribution spécifique sont acceptables, que la redistribution elle-même sera bien acceptée, même par les intervenants du processus électoral qui pourraient en être désavantagés. L'histoire des dix plus récentes années semble confirmer ce point de vue.

Les redistributions fédérales ont cessé d'être l'objet de conflits politiques. L'approche australienne est bien différente de celle adoptée par les États-Unis. Dans ce pays, l'idée d'un fonctionnaire public apolitique ne jouit pas d'une très grande crédibilité, et les redistributions ont eu tendance à s'effectuer sur une base trop souvent partisane. La légitimité des redistributions aux États-Unis a donc été analysée beaucoup plus pour ses résultats que pour ses processus.

De plus, les dispositions statutaires qui régissent les redistributions sont rédigées avec précision, en détails et il y a peu de place pour la discrétion dans leur mise en oeuvre. Certains y verront un désavantage; mais un argument contraire peut être apporté, c'est-à-dire que les dispositions actuelles représentent un consensus politique et communautaire atteint après les pénibles efforts de 14 ans passés. Des résultats particuliers résultent de l'application de principes de fond plutôt que de considérations circonstancielles. Ces facteurs ont certainement renforcé l'acceptation du processus par la communauté.

12. Glossaire de la Délimitation Électorale

Délimitation électorale (ou découpage) : le processus de définition des limites des circonscriptions électorales ou des sections de vote.

Magnitude d'une circonscription : nombre de sièges législatif alloués à une circonscription.

Redécoupage : délimitation périodique des circonscriptions électorales ou des sections de vote aux fins de la représentation.

Circonscription électorale : unité géographique qui définit la représentation législative (conversion des votes) selon le type de système électoral utilisé.

Section de vote : unité administrative dans laquelle tous les électeurs résidant à l'intérieur d'un territoire géographique donné sont affectés à un même bureau de vote.

Gerrymandering (manipulation des limites électorales à des fins partisans) : manipulation des limites électorales dans le but de donner une influence indue à certains partis ou groupes (classes); délimitation ou redécoupage effectué de manière discriminatoire.

Découpage électoral inégal (malapportionnement) : le fait pour des circonscriptions électorales de varier largement sur le plan de la population les unes par rapport aux autres

Système d'information géographique (SIG) : technologie utilisée pour consulter et analyser des données sous l'angle de la géographie. Ces données peuvent se présenter sous la forme de cartes, de modèles 3D virtuels, de tableaux et de listes.

Communauté d'intérêts : généralement définie comme étant un groupe de personnes qui partagent les mêmes intérêts et les mêmes valeurs.

Organisme chargé de la délimitation : commission ou groupe spécialement formé pour diviser un pays ou une région en circonscriptions aux fins de l'élection de représentants.

Redistribution : redécoupage périodique des limites géographiques des circonscriptions électorales dans lesquelles sont élus les membres du corps législatif; l'un des buts premiers des premiers recensements.

13. BIBLIOGRAPHIE:

Barnes, G.P. "The General Review of Parliamentary Constituencies in England (1976 - 83)." *Electoral Studies* 4, no. 2 (1985): 179-81.

Barnes, G.P. "The Use of Computers in Redistributing Constituencies." *Electoral Studies* 6, no. 2 (1987): 133-38.

Blais, Andre and Louis Massicotte. "Electoral Systems." In *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, edited by Lawrence LeDuc, Richard Niemi and Pippa Norris. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1996.

Bogdanor, Vernon and David Butler, eds. *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

Butler, David and Bruce Cain. *Congressional Redistricting: Comparative and Theories Perspectives*. New York: Macmillan, 1992.

Butler, David, and Bruce Cain. "Reapportionment: A Study in Comparative Government." *Electoral Studies* 4, no.3 (1985): 197-213.

Cain, Bruce. *The Reapportionment Puzzle*. Berkeley: University of California Press, 1984.

Carstairs, Andrew McLaren. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*.

London: Allen and Unwin, 1980.

Courtney, John C. *Commissioned Ridings: Designing Canada's Electoral Districts*, Montreal: McGill-Queens' University Press, 2001.

Courtney, John C. "Discrimination in Canada's Electoral Law." In *Discrimination in the Law and the Administration of Justice*, edited by Walter Tarnopolsky, Joyce Whitman and Monique Ouellette. Montreal: Les Editions Themis, 1993.

Courtney, John C. "Drawing Electoral Boundaries." In *Canadian Parties in Transition*, edited by A. Brian Tanguay and Alain G. Gagnon. Scarborough, Ontario: Nelson Canada, 1996.

Courtney, John C. "Electoral Boundary Redistributions: Contrasting Approaches to Parliamentary Representation." In *Comparative Political Studies Australia and Canada*, edited by Malcolm Alexander and Brian Galligan. Melbourne: Pitman, 1992.

Courtney, John C. "Parliament and Representation: The Unfinished Agenda of Electoral Redistributions." *Canadian Journal of Political Science* 21, no.4 (December 1988): 675-90.

Courtney, John C. "Theories Masquerading as Principles: Canadian Electoral Boundary Commissions and the Australian Model." In *The Canadian House of Commons: Essays in Honour of Norman Ward*, edited by John Courtney. Calgary: University of Calgary Press, 1985.

Courtney, John C., Peter MacKinnon and David Smith, eds. *Drawing Boundaries: Legislatures, Courts and Electoral Value*. Saskatoon: Fifth House Publishers, 1992.

Dixon, Robert. *Democratic Representation: Reapportionment in Law and Politics*. New York: Oxford University Press, 1968.

Farrell, David. *Comparing Electoral Systems*. London: Prentice Hall, 1997.

Grofman, Bernard and Arend Lijphart, eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, 1986.

Grofman, Bernard, Arend Lijphart, Robert McKay and Howard Scarrow, eds. *Representation and Redistricting Issues*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1982.

Handley, Lisa and Bernard Grofman, eds. *Redistricting In Comparative Perspective*. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2008

Henry, Carlton. "The Impact of New Technology and New Census Data on

Redistricting in the 1990s." In *Redistricting in the 1990s: A Guide for Minority Groups*, edited by William O'Hare. Washington D.C.: Population Reference Bureau, 1989.

Hughes, Colin. "The Case of the Arrested Pendulum." In *The Australian National Elections of 1977*, edited by Howard Penniman. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1977.

Jaersch, Dean. *Election! How and Why Australia Votes*. St. Leonards, Australia: Allen and Unwin, 1995.

Johnston, R.J. "Constituency Redistribution in Britain: Recent Issues." In *Electoral Laws and Their Political Consequences*, edited by Bernard Grofman and Arend Lijphart. New York: Agathon Press, 1986.

Johnston, R.J. *Political, Electoral and Spatial Systems*. London: Oxford University Press, 1979.

Johnston, R.J. "Redistricting by Independent Commissions: A Perspective from Britain." *Annals of the Association of American Geographers* 72, no. 4 (1982): 457-70.

Lijphart, Arend. "Proportionality by Non-PR Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany and Zimbabwe." In *Electoral Laws and Their Political Consequences*, edited by Bernard Grofman and Arend Lijphart. New York: Agathon Press, 1986.

Mair, Peter. "Districting Choices under the Single-Transferable Vote." In *Electoral Laws and Their Political Consequences*, edited by Bernard Grofman and Arend Lijphart. New York: Agathon Press, 1986.

McLean, Iain and Roger Mortimore. "Apportionment and the Boundary Commission for England." *Electoral Studies* 11, no. 4 (1992): 293-309.

McRobie, Alan. "The Electoral System." In *Essays on the Constitution*, edited by Philip Joseph. Wellington, New Zealand: Brookers' Ltd., 1995.

McRobie, Alan. "The Electoral System and the 1978 Election." In *New Zealand at the Polls: The General Election of 1978*, edited by Howard Penniman. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1980.

Milen, Robert, ed. *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*. Volume 9 in a series commissioned by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press, 1991.

Morrill, Richard. *Political Redistricting and Geographic Theory*. Washington D.C.: Association of American Geographers, Resource Publication in Geography, 1981.

O'Hare, William P. and Taynia Mann. *Redistricting: A Guide to Technical Issues for Minority Groups*. Washington D.C.: Population Reference Bureau, Inc., 1991.

Reynolds, Andrew and Ben Reilly. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997.

Rossiter, D.J., R.J. Johnston, C.J. Pattie, *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's map of Parliamentary constituencies*, Manchester: Manchester University Press, 1999.

Rush, Mark. *Does Redistricting Make a Difference?* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.

Steed, Michael. "The Constituency." In *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituencies in Western Democracies*, edited by Vernon Bogdanor. Hants, England: Gower Publishing Company, 1985.

Small, David, ed. *Drawing the Map: Equality and Efficacy of the Vote in Canadian Electoral Boundary Reform*. Volume 11 in a series commissioned by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press, 1991.

Smith, Jennifer. "Drawing Electoral Boundaries in Canada: Current Representation Dilemmas." Paper presented at the at a conference hosted by the National Center for Geographic Information and Analysis in Buffalo, New York, October 24-26, 1997.

Stewart, Alan. "Community of Interest in Redistricting." In *Drawing the Map: Equality and Efficacy of the Vote in Canadian Electoral Boundary Reform*, edited by David Small. Volume 11 in a series commissioned by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press, 1991.

Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart. *Seats and Votes: The Effect and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1989.

Taylor, Peter J. and Graham Gudgin. "A Fresh Look at the Parliamentary Boundary Commissions." *Parliamentary Affairs* 28, no. 4 (1975): 405-415. 1955-70."

Taylor, Peter J. and Graham Gudgin. "The Myth of Non-Partisan Cartography: A Study of Electoral Biases in the English Boundary Commission's Redistribution for 1955-70." *Urban Studies* 13 (1976): 13-25.

Taylor, Peter J. and R.J. Johnston. *Geography of Elections*. New York: Holmes and Meier Publishers, 1979.

Waller, Robert J. "The 1983 Boundary Commission: Policies and Effects." *Electoral Studies* 2, no. 3 (1983): 195-20

