

# Electoral Boundaries Commission Report 2006





# Electoral Boundaries Commission

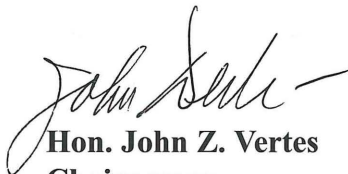


March 31, 2006


**Hon. Paul Delorey**  
**Speaker**  
**Legislative Assembly**  
**Yellowknife, Northwest Territories**

Dear Speaker:

On October 24, 2005, the Legislative Assembly established the Electoral Boundaries Commission. As required by s.10 of the *Electoral Boundaries Commission Act*, we are pleased to provide our report outlining our unanimous recommendations.



**Hon. John Z. Vertes**  
**Chairperson**



**Eddie Erasmus**  
**Member**



**Rod O'Brien**  
**Member**



# Table of Contents

Introduction .....	3
Mandate .....	3
Public Consultations.....	3
Relevant Considerations .....	4
The Right to Vote .....	4
What We Heard – Some Observations .....	5
What We Heard – Submissions.....	6
The Current Arrangement .....	6
Recommendations	
Deh Cho .....	7
Hay River .....	7
Inuvik .....	7
Mackenzie Delta .....	7
Monfwi.....	8
Nahendeh.....	8
Nunakput.....	8
Sahtu.....	8
Thebacha .....	9
Tu Nedhe .....	9
Yellowknife .....	9
Conclusion on Recommendations.....	9
Acknowledgements.....	10
Appendices:	
A. Schedule of Public Hearings.....	11
B. List of Written Submissions Received.....	12
C. Comparison by Population and Variation from the Average Mean.....	13
D. Comparison by Population and Variation from the Average Mean.....	14
E. Map – Inuvik Current Electoral Boundaries .....	15
F. Map – Inuvik Recommended Electoral Boundaries .....	16
G. Map – Hay River Current Electoral Boundaries .....	17
H. Map – Hay River Recommended Electoral Boundaries.....	18
I. Map – Yellowknife Current Electoral Boundaries .....	19
J. Map – Yellowknife Recommended Electoral Boundaries .....	20



# REPORT OF THE NORTHWEST TERRITORIES ELECTORAL BOUNDARIES COMMISSION – 2006

## INTRODUCTION

The *Electoral Boundaries Commission Act* of the Northwest Territories, enacted in 2003, stipulates that an electoral boundaries commission must be established within two years after the 2003 general election. Accordingly, on October 24, 2005, the Legislative Assembly passed a motion establishing this Commission, composed of Justice John Z. Vertes, a judge of the Supreme Court of the Northwest Territories, as chairperson, and Mr. Eddie Erasmus and Mr. Rod O'Brien as members.

The Commission was required to complete a report within six months of its establishment. This report is prepared in accordance with that obligation. The recommendations contained herein are offered for the consideration of the Legislative Assembly. They are the unanimous recommendations of this Commission.

## MANDATE

The Commission is mandated to review the area, boundaries, name and representation of the existing electoral districts of the Northwest Territories and to provide recommendations on changes, if any, to the Legislative Assembly. In this the Commission is carrying out a role that is common in all Canadian jurisdictions. Changes in population from time to time, and from place to place, necessitate the periodic review of the number of seats in a legislature and their distribution.

Electoral boundaries commissions are established to be independent of the legislature or executive branches of government. They are advisory only and the Legislative Assembly must decide which, if any, recommendations to accept. In carrying out its advisory role, however, a commission consults with people throughout the jurisdiction. It is a consultative process whereby the voters have a say in the structure of the political institutions that will govern them.

## PUBLIC CONSULTATIONS

The Commission established a programme of advertising and public consultation soon after its establishment.

Notices were published in all newspapers in the Northwest Territories announcing the creation of the Commission, explaining its function, and informing the public about its schedule of hearings and contact information. The Commission also created a website with information and a questionnaire for completion electronically.

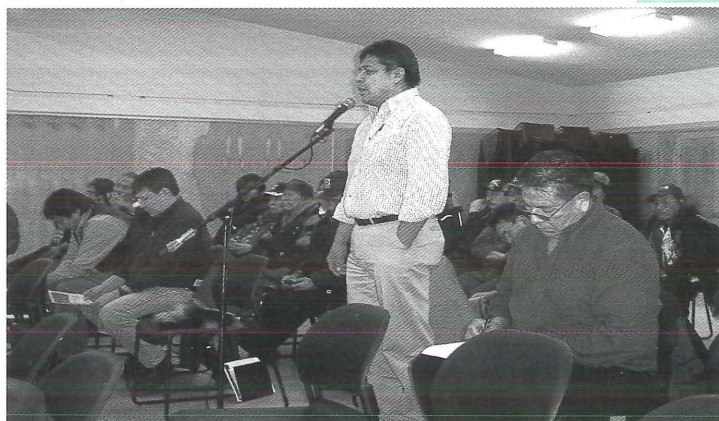
The Commission's schedule of public hearings is set out in Appendix "A". There were 21 hearings scheduled in 19 different communities over the period of January 30 to March 7, 2006. A special hearing was held on February 6, 2006 at the Legislative Assembly to accommodate those members who wished to make a presentation but could not otherwise attend a hearing in their community. Four members of the Assembly attended.

Attendance at the public hearings varied. In most cases, there was a good cross-section of local leaders (community councilors, Band council members, etc.) and general public. In a few cases the Commission was disappointed to find, upon arrival and after receiving information that people were interested in talking to us, that no one attended. No one attended, for example, at the first hearing scheduled in Yellowknife, despite advertising in the local media. In the final public hearing, also in Yellowknife, only three people attended.

It is difficult to discern why the Commission had such low turnouts for its public hearings in the larger centres, particularly Yellowknife, Hay River and Inuvik. It is always dangerous to assume that a lack of interest means either contentment or utter disregard. If anything, it may be indicative of something that will be noted later in this report, that being confusion as between the roles of the Legislative Assembly and all the other institutions of governance that affect people's lives in the Northwest Territories.

The fact that on some occasions our public hearings were sparsely attended does not, however, dissuade us from the firm conviction that it was necessary to at least go to the communities and give people an opportunity to be heard. If we did not, then this report would have no credibility with the public.

The Commission also received a number of written submissions and responses to questionnaires. Appendix "B" lists those who provided us with their opinions in writing.



Tlicho Grand Chief George Mackenzie addresses the Commission in Behchoko.

## RELEVANT CONSIDERATIONS

The *Electoral Boundaries Commission Act* stipulates various criteria that the Commission must take into consideration. These are:

- A. demographic factors, including the sparsity, density or rate of growth of the population of any area;
- B. census data and other information pertaining to population;
- C. information in the register of electors maintained under the *Elections Act*;
- D. geographic factors, including the accessibility, size or shape of any area;
- E. community boundaries and boundaries established under lands, resources and self-government agreements, including land claim and treaty land entitlement agreements;
- F. facilities for and patterns of transportation and communication within and between different areas;
- G. language, culture and any other special community or diversity of interests of the residents of any part of the Northwest Territories;
- H. special circumstances relating to any existing electoral districts;
- I. public input;
- J. the minimum and maximum number of members of the Legislative Assembly authorized by the *Northwest Territories Act*;
- K. any guidelines or criteria proposed for the consideration of the Commission by resolution of the Legislative Assembly; and
- L. any other similar relevant factors that the Commission considers appropriate.

The Assembly's resolution appointing this Commission did not specify any special guidelines or criteria for consideration. The Commission, however, also gave consideration to the body of jurisprudence and other writings over the recent years concerning electoral boundaries.

It is important to note that there have been five electoral boundaries commissions since 1978 and many of the same themes have been played out at each one. Generally speaking, every previous commission heard comments about (a) how many smaller communities feel neglected in their representation and therefore require their own MLA; or, (b) how Yellowknife does not need so many seats because of its ready access to, and perceived control of, the benefits of government; or, (c) how major changes should be deferred until all land claims and regional self-government arrangements have been completed. We heard these same comments as well.

Many people emphasized the unique nature of the Northwest Territories, in its diversity of cultures, language and regional interests. We recognize that as well. But we also recognize the fundamental fact that the Legislative Assembly is an institution of public government. Therefore we must also pay careful attention to the principles that have been developed within the Canadian framework regarding political and voting rights.

## THE RIGHT TO VOTE

The Legislative Assembly, as a public democratic institution, is based on a representative model. By that is meant that its members are elected from single-member districts. Therefore, electoral boundaries become important in how the legislature is constituted. As a general proposition, equality of voting power by population is the single most important factor to be considered in determining electoral boundaries. However, as reflected in the *Electoral Boundaries Commission Act*, population is not the only factor. Deviations from population norms are permissible, based on geographic or regional concerns, if such deviations contribute to better government.

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* states, in section 3, that every citizen of Canada has the right to vote in an election for members of a legislative assembly. This means more than merely casting a ballot. It is a right to participate meaningfully in the democratic process. Each person must have a genuine opportunity to participate equally in their government through the election of their representatives.



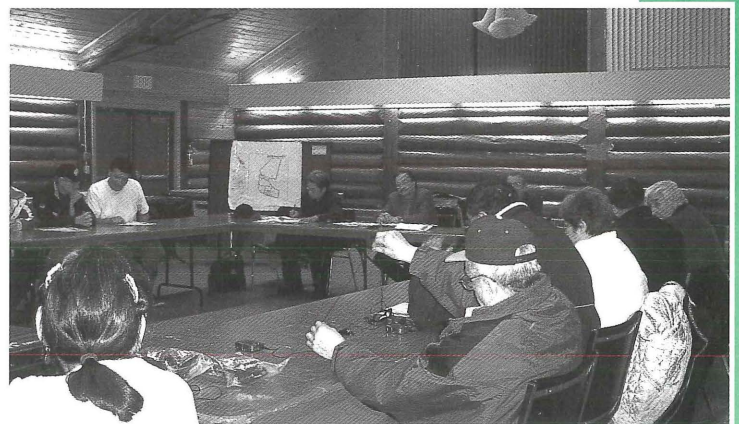
The Supreme Court of Canada in its 1991 decision entitled *Reference re Saskatchewan Provincial Electoral Boundaries*, and the Supreme Court of the Northwest Territories, in its 1999 decision entitled *Friends of Democracy v. Commissioner of the Northwest Territories*, established what is meant by the right to vote.

The constitutional right to vote is the right to “effective representation”. Each citizen is entitled to be represented in government. What are the conditions of effective representation? The Supreme Court of Canada noted that the first is relative parity of voting power. A system which dilutes one citizen’s vote unduly as compared with another citizen’s vote runs the risk of providing inadequate and unequal representation to the citizen whose vote is diluted. But absolute parity of voting is impossible to achieve. It would be impossible to draw boundary lines that guarantee exactly the same number of voters in each district.

Also, parity of voting power is not the only factor to consider. Factors like geography, community history, regional interest and minority representation also need to be taken into account. Generally, every jurisdiction in Canada accepts some diversion from the principle of absolute parity of voting power so as to ensure that widely-scattered and more remote regions are represented. The Supreme Court of the Northwest Territories, in its 1999 judgment, recognized that the factors of geography, community interests, language differences, difficulties in communication with remote communities, difficulties in access to the capital and the interests of minority representation justify the over-representation of electoral districts whose populations vary below the average. Generally speaking, most jurisdictions in Canada accept a deviation of plus or minus 25% from the average population for each district.

There is, however, a significant difference between being over-represented (as the less populated regions of the Northwest Territories are currently) and being under-represented (as are the more populated districts, such as those found in Yellowknife). No argument for effective representation for one group justifies under-representation for another group. If one group, because of its large area or small population, is over-represented, that does not mean that people living in an urban area should be under-represented.

One may debate what is the most efficient size for the Legislative Assembly. The Commission heard many representations to the effect that we should not change the current size of 19 members. Anything more, it was said, would be too large for a territory with such a small population. No doubt a Legislative Assembly could be too large. But it could also be too small. And that could be because of the gross under-representation of certain areas.



Public Hearing in Fort Resolution.

The general principles which this Commission followed, therefore, can be summarized as follows. Where possible, voter parity should be achieved. Where that is not practically possible, and other significant factors are present, deviations from voter parity are justified so long as the citizen’s right to effective representation is not jeopardized. Those other significant factors include geography, population distributions in small communities, commonality of interests through culture, language and history, and the presence of land claim and regional self-government arrangements, all as contemplated by the terms of the governing statute. The paramount principle in our view is better government for the people as a whole.

## WHAT WE HEARD – SOME OBSERVATIONS

The Commission heard a variety of submissions but two points were repeated and became topics of concern for us.

First, it was readily apparent that there is a great deal of confusion about the role of the Legislative Assembly in the context of all the different levels and types of institutions of government in the Northwest Territories. This was particularly evident in the smaller communities. People had problems in differentiating between the territorial government and land claim arrangements, between electoral boundaries and land claim boundaries, between the legislature and the territorial government bureaucracy, and between institutions of public government and institutions of aboriginal government.

It is the respectful opinion of this Commission that the MLA’s themselves must do a better job of explaining to their constituents the difference between the different types of governments. The Northwest Territories, for a small population, has layers of governing bodies. The Legislative Assembly is at risk of losing its identity and role in people’s interest if this confusion continues.

Second, we heard many comments on the “quality” of the work being done by individual MLA’s. This again was most prevalent in the smaller communities. There were complaints about lack of communication and contact with the MLA. These complaints were made of MLA’s who were not from the community and as well about those who were from the community.

It is not a part of our mandate to comment on whether these complaints are justified. We report them here only to show that there is a perception in the smaller outlying communities that they do not receive sufficient attention from their MLA’s.

We note these two points not as criticism of the Legislative Assembly or its members. These perceptions and confusion may be more

apparent than real. But they were points that we, as the Commission, heard repeated throughout the Territories. It caused us concern. The Legislative Assembly is the only territorial-wide institution of public government that represents all of the people. If the people are confused about the role of the legislature, if they do not view it and the work of its members as relevant and helpful to their lives, then the Assembly risks losing its credibility as that primary institution of public government.

## WHAT WE HEARD – SUBMISSIONS

We can put the submissions into four broad categories.

First, the size of the Legislative Assembly should be kept at 19 members, if possible, but there should be respect for the principle of voter parity. We heard this in particular from MLA's in several of the Yellowknife ridings, the City of Yellowknife and those few citizens of Yellowknife who came to our meetings. The point, as we understood it, was that if voter parity requires Yellowknife to have more seats than at present then such seats should be created but within the context of a 19-seat legislature.

Second, numerous smaller communities pressed for their own ridings. This was most pronounced in Lutselk'e, Fort Good Hope and Aklavik. The justification for creating new ridings for these communities was essentially the same. Each community felt that it was sufficiently different than its neighbours and each community felt as if it was being neglected in favour of other larger centres in its riding.

Third, we heard from all communities outside of Yellowknife that there should be no redistribution that will enhance the representation of that city in the legislature. This argument was no different than that heard repeatedly by electoral boundaries commissions in the past. The citizens in Yellowknife have greater access to their MLA's and government services. Those MLA's from Yellowknife do not have the barriers that other MLA's have in staying in touch with their constituents, such as the high cost of travel between communities.

Finally, we heard some representations to the effect that it would be premature to make any significant changes now. Land claims and regional self-government arrangements are still evolving in parts of the Territories and things may be quite different a few years from now. The current distribution of 19 seats was a political compromise that has struck an appropriate balance and should not be changed in the interest of greater voter parity.

This last point is a significant one. The Commission acknowledges the steps that were taken in 1999 when the 13th Assembly adopted the current arrangement. There is much to be said for waiting to see how things evolve in the future. However, this Commission is mandated to review the electoral boundaries now and we cannot abdicate our responsibility by simply deferring things to await some uncertain future events.

## THE CURRENT ARRANGEMENT

Appendix "C" sets out the current distribution of seats in the Legislative Assembly with the population of each and that population's variance from the average. It must be emphasized that all population figures are taken from the 2004 population estimates provided by the NWT Bureau of Statistics.

The average population of the current 19-seat arrangement is 2253 per riding. As can be seen, the variations from the average range from minus 59% (in the Tu Nedhe riding) to plus 38% (in the Kam Lake riding). That represents a difference of 2191 people. In other words, the 935 people in the Tu Nedhe riding have as much voting power as the 3126 people in the Kam Lake riding. Thus, the people in Tu Nedhe are over-represented and the people in Kam Lake are under-represented.

The 13th Assembly, when it approved the current arrangement in 1999, had as one of its goals, that no electoral district be under-represented by more than 25% from the territorial average. As can be seen from Appendix "C", three ridings (all in Yellowknife) exceed that variation and one (Monfwi) is under-represented by exactly 25%. In all, seven ridings exceed a plus or minus 25% variance from the average.

Also, the total of Yellowknife ridings (seven including Weledeh) represents 37% of the total number of ridings, while the population of Yellowknife represents 44.5% of the total territorial population (19,055 out of 42,810).

## RECOMMENDATIONS

Before describing our recommendations on a riding-by-riding basis, it is necessary to explain certain conclusions that became apparent to the Commission members in their deliberations.

It would be a practical and political impossibility to try to divide the Northwest Territories so as to achieve absolute voter parity between the ridings. If we were to apply the principle of absolute voter parity then that would necessarily result in the creation of more ridings in Yellowknife and the elimination of some ridings outside of Yellowknife. At a minimum, it would necessitate a drastic reconfiguration of many ridings that would over-ride historic cultural, language and economic ties as well as derogating from current land claims and treaty arrangements. We believe such a result would neither be acceptable or justifiable.

It also became apparent to us that some discrepancies were simply too great to continue. In particular, the population of Yellowknife has continued to grow so that all but one of its seven ridings has populations that result in significant under-representation. Simply re-arranging the boundaries of the Yellowknife ridings would not do anything to solve the under-representation vis-à-vis the rest of the Territories.

At the same time, however, we recognize the advantages that the Yellowknife citizens and their MLA's have in comparison to large ridings with far-flung communities. Some disparity is justifiable in the circumstances. Therefore, there is no necessity to maintain an absolute equivalence between populations and the number of seats held by Yellowknife ridings as a percentage of the legislature as a whole. Nevertheless, it was the Commission's considered opinion that if the legislature were to be expanded by the addition of a new seat anywhere outside of Yellowknife, than an additional seat must also be created in Yellowknife.

Finally, as will be explained below, the Commission is convinced that there is good reason to create a new seat in what is now the Monfwi riding. And, as previously noted, we think that therefore there is good reason to create an additional seat in Yellowknife. This would bring the total number of seats in the Assembly to 21. We think that such a number can be justified and it is well within the parameters of the number of seats set by the *Northwest Territories Act*.

With these general comments, we now provide our recommendations on a riding-by-riding basis.

## DEH CHO

This riding is composed of the Hay River Reserve, Enterprise, Fort Providence and Kakisa. While the population of these communities is relatively small, they are connected as part of the larger Deh Cho regional arrangement. We saw no reason to change this riding since any alternative would create difficulty elsewhere. We recommend no change to this riding.

## HAY RIVER

Hay River is divided into two ridings: Hay River North (population of 1667) and Hay River South (population of 2209). We see no reason why there should be this disparity in population which can easily be resolved by moving the boundary between the two ridings further south. We therefore recommend that the boundary of Hay River North be extended south to include all of Riverview Drive, and then west to Woodland Drive, and then north to Nahanni Road, and then west to the Mackenzie Highway, and then south to Poplar Road, and then west to the end of Poplar Road. This should approximately equalize the populations as between the two ridings.



Public Hearing in Fort Good Hope.

## INUVIK

Inuvik is also divided into two ridings: Inuvik Boot Lake (population of 1721) and Inuvik Twin Lakes (population of 1865). We think this small population differential can be overcome with a small adjustment to the boundary between the two ridings. We therefore recommend that the western boundary of Inuvik Book Lake be extended south on Centennial Street past Inuit Road to Bonnetplume Road, and then east to Reliance Road, and then south to Kingmingya Road.

## MACKENZIE DELTA

This riding consists of Aklavik, Fort McPherson and Tsiigehtchic. The Commission received a strong submission from the residents of Aklavik who seek their own riding. They cited their unique demographic mix and their distinctiveness from the other communities in the riding. While many of the points made had merit, we conclude, considering the small populations of each community, that there is no practical sense in dividing the riding further. Nor do we see sense in an alternate submission we heard, that being that Aklavik should be joined to one of the Inuvik ridings. In our opinion, the community of Aklavik has much more to be gained by remaining part of the Mackenzie Delta riding than it would in becoming part of a predominantly urban riding.

## MONFWI

The Commission received its strongest submission for a new riding from the riding of Monfwi. The Commission, at its public hearing in Behchoko, heard from the Grand Chief and all the sub-chiefs of the Tlicho Nation as well as the current and two past MLA's. Their submission was for a second riding to serve the interests of the smaller communities in the riding.

The submission made a number of points. The people of Monfwi have been requesting a second member for many years. The riding's population puts it at plus 25% of the average, meaning that it is significantly under-represented. The community of Behchoko is one that has steadily increased in population over the past 10 years. There are differences between Behchoko (which is on the highway) and the other communities (which are accessible only by air or ice roads) that result in different concerns for an MLA. The creation of the Tlicho Regional government has meant increased demands upon the MLA as a conduit between that level of government and the territorial government. Also, the Behchoko MLA receives a greater number of calls for assistance from outside of the riding because of the number of Tlicho people living in Yellowknife.

The Commission considers these reasons to be sufficient justification for the creation of a new riding.

We therefore recommend that the current riding of Monfwi be divided into two ridings. One riding, to be called Behchoko, would be comprised of what used to be called Fort Rae. The other riding, to be called Monfwi, would be comprised of the rest of the area and would include the communities known as Edzo, Wha'ti, Wekweeti and Gameti.

This recommendation would convert one riding that is at the outer limit of under-representation to two ridings that are admittedly over-represented by numbers (although not out of the range of other over-represented communities). In any event, in our collective opinion, there is more danger to the democratic process from gross under-representation than there is from having a collection of small communities in outlying areas being over-represented.

## NAHENDEH

The Nahendeh riding comprises one larger community, Fort Simpson, and a number of much smaller ones, Fort Liard, Nahanni Butte, Wrigley, Trout Lake and Jean Marie River. Under the current arrangement its population is just above the average.

The Commission did not hear any submissions for changes to this riding. All of the smaller communities have economic ties to Fort Simpson so there is sense in keeping them in the same riding. Also, they are all part of the larger Deh Cho regional arrangement.

Under the recommended proposal, this riding's population would put it at plus 13% of the average. This, in our opinion, is within the acceptable range of variation. We therefore recommend no change to this riding.

## NUNAKPUT

This riding comprises the communities of Tuktoyaktuk, Sachs Harbour, Holman (Ulukhaktok) and Paulatuk. It is over-represented currently because of its population. The Commission, however, sees no rationale for any changes since it would chop an already small riding into smaller ones. The Commission received a written note from the Hamlet of Sachs Harbour suggesting a split of the riding between Tuktoyaktuk and the other communities but this was not supported by anyone else. We recommend no change to this riding.

## SAHTU

The Sahtu riding comprises Norman Wells, Tulita, Fort Good Hope, Deline and Colville Lake. Together the population is in excess of 2500 but individually no community has a population in excess of 850. This demographic fact makes it impossible to justify dividing it in any sensible fashion, particularly since all of the communities are connected in the larger regional interests of the Sahtu area.

The Commission heard a strong submission in Fort Good Hope for the creation of a new riding for the people of Fort Good Hope and Colville Lake. The emphasis in the submission was on community control. While the Commission members sympathize with many of the concerns that were raised, it would be unfeasible to create a new riding for an estimated population of less than 700 people.

The Commission acknowledges that the arrangement contemplated by the recommendations of this report will place the Sahtu in a position similar to that of several Yellowknife ridings in being under-represented (that is to say, its population is above the average). But there is no sensible way of alleviating that without dividing up several ridings and putting some communities with others in disregard of a lack of historic, cultural or economic ties. Therefore it is our conclusion that the current situation is better than any alternative. We do not recommend any change to this riding.

## THEBACHA

The Thebacha riding consists essentially of the Town of Fort Smith. We see no reason to change the riding nor did we receive any submissions suggesting change.

## TU NEDHE

This riding, composed of Fort Resolution and Lutsek'e, presents the most significant over-representation. The Commission heard submissions from both communities that each should have its own MLA. That, in our respectful opinion, would be unrealistic considering the small population of both communities. Also, there was no desire to amalgamate this riding with parts of the Weledeh riding (Detah and Ndilo in particular). While we acknowledge that the Tu Nedhe riding represents an example of gross over-representation, we see no alternative but to recommend that it be maintained as is.

## YELLOWKNIFE

We think it best to address the situation of the Yellowknife ridings as a group.

First, when we speak of the Yellowknife ridings we include the riding of Weledeh. That riding consists of part of the City of Yellowknife but also Ndilo, Detah and the residents of the Ingraham Trail. The representations made to us were that if Ndilo and Detah could not be one riding, then the status quo would be preferable with those two communities remaining as part of the Weledeh riding. Considering the small population of those two communities, we recommend that they remain as part of Weledeh.

Second, we examined the situation of the City of Yellowknife. Currently, six of the seven ridings (all but Yellowknife Centre) are significantly under-represented. Three of them are above the tolerable plus 25% variance from the average in population. Our aim was therefore to try and alleviate where we can these gross disparities.

We recommend that the current seven ridings in the City of Yellowknife be re-drawn into eight ridings (as proposed on the map included as part of this report). The result would be eight ridings re-named as follows:

1. Weledeh (including Ndilo, Detah and the Ingraham Trail)
2. Niven Lake
3. Frame Lake
4. Range Lake
5. Fiddler's Lake
6. Kam Lake
7. Pud Lake
8. Great Slave

Each of these ridings would have a population above the average (ranging in variance from plus 2% to plus 28%). This will still result in under-representation but not as severe as previously and for the most part, in our opinion, within tolerable limits. We point out that the least serious situation of under-representation is Weledeh at plus 2% (which in absolute numbers equals a difference of only 40 people.). This lower level is appropriate since Weledeh has the least urbanized parts of these ridings.

The total number of Yellowknife seats, 8 in a legislature of 21, will maintain the same proportion of representation as the current 7 seats out of 19.

## CONCLUSION ON RECOMMENDATIONS

Attached as Appendix "D" is a table showing the names and populations of our proposed ridings and the variance of each from that of the average population (taking into account 21 seats).

It is important to note that while there are still some ridings outside of the limits of plus or minus 25%, the number of such ridings is fewer and the discrepancies are significantly reduced.

Under the present arrangement, the most populous riding has 3126 people while the least has only 935. Under our recommended arrangement, the most populous riding would be 2607 people, while the least populous remains at 935. Under the present arrangement there are



Commission Members departing from Fort Liard.

7 out of 19 ridings outside of the plus or minus 25% range, with the extremes being minus 59% and plus 38%. Under our recommended arrangement, there would be only 6 (out of 21) ridings outside of the plus or minus 25% range, with the extremes being reduced to minus 54% and plus 28%. Therefore the number of people being under-represented has been reduced and the degree of under-representation has also been reduced.

We note that our recommendations follow a historical trend whereby gross anomalies in representation are being moderated. Prior to 1989, the Legislative Assembly of the then Northwest Territories had 24 seats, of which 16 were outside of the limits of plus or minus 25% variance. The variations ranged from plus 327% to minus 100%. Prior to 1999, the western Territories had 14 seats of which eight were outside of the range of plus or minus 25%. The extremes were plus 152% and minus 70%. Such significant anomalies can no longer be tolerated in a mature democratic environment.

The 1999 redistribution alleviated many of the discrepancies in representation. We suggest that our recommendations will take a further step in alleviating the most obvious existing discrepancies. The result should be a legislature that reflects an equal and fair participation by all citizens of the Northwest Territories.

## ACKNOWLEDGMENTS

In closing, the Commission wishes to thank its Commission Secretary, Ms. Gail Bennett, for her capable and efficient work on the Commission's behalf. We also thank Mr. Glen McLean, the Chief Electoral Officer, and Mr. Darrin Ouellette, Operations Assistant, Office of the Clerk, for their assistance.

All of which is respectfully submitted.

## SCHEDULE OF PUBLIC HEARINGS

Date	Community
January 30, 2006	Yellowknife
January 31, 2006	Detah
February 1, 2006	Behchoko
February 2, 2006	Lutselk'e
February 6, 2006	Yellowknife (Legislative Assembly)
February 13, 2006	Hay River
February 14, 2006	Fort Resolution
February 15, 2006	Hay River Reserve Enterprise Fort Providence
February 16, 2006	Fort Smith
February 20, 2006	Norman Wells
February 21, 2006	Fort Good Hope Deline
February 22, 2006	Fort Simpson
February 23, 2006	Fort Liard
February 27, 2006	Inuvik
February 28, 2006	Aklavik Fort McPherson
March 1, 2006	Tuktoyaktuk
March 7, 2006	Yellowknife

LIST OF WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED

Joseph L. Handley, MLA Weledeh

Bill Braden, MLA Great Slave

Robert Hawkins, MLA Yellowknife Centre

Floyd K. Roland, MLA Inuvik Boot Lake

Jackson Lafferty, MLA Monfwi

Mayor Gordon Van Tighem, City of Yellowknife

Charles Furlong, Chief, Aklavik Indian Band

Cappy Elkin and Larry Elkin, Yellowknife

David W. Wind, Yellowknife

Karl Mueller, Enterprise

Hamlet of Sachs Harbour

Jon Van Der Ven, Fort Simpson

Ron Cook, Hay River



**COMPARISON BY POPULATION AND VARIATION FROM THE AVERAGE MEAN  
Current Representation**

<u>Riding</u>	<u>Population</u>	<u>Variation</u>
Deh Cho	1258	-44%
Hay River North	1667	-26%
Hay River South	2209	- 2%
Inuvik Boot Lake	1721	-24%
Inuvik Twin Lake	1865	-17%
Mackenzie Delta	1639	-27%
Monfwi	2811	+25%
Nahendeh	2305	+ 2%
Nunakput	1863	-17%
Sahtu	2591	+15%
Thebacha	2514	+12%
Tu Nedhe	935	-59%
Frame Lake	2622	+16%
Great Slave	2804	+24%
Kam Lake	3126	+38%
Range Lake	3073	+36%
Weledeh*	2740	+22%
Yellowknife Centre	2205	- 2%
Yellowknife South	2862	+27%
TOTAL	42,810	
AVERAGE MEAN	2253	

- + More than the average mean and under-represented
- Less than the average mean and over-represented

Source: NWT Bureau of Statistics (Population Estimates as of July, 2004)

\* Weledeh includes Detah and the Ingraham Trail

## APPENDIX D

### COMPARISON BY POPULATION AND VARIATION FROM THE AVERAGE MEAN Recommended Representation

Riding	Population	Variation
Deh Cho	1258	-38%
Hay River North	1917	- 6%
Hay River South	1959	- 4%
Inuvik Boot Lake	1791	-12%
Inuvik Twin Lake	1795	-12%
Mackenzie Delta	1639	-19%
Behchoko	1670	-18%
Monfwi	1141	-44%
Nahendeh	2305	+ 13%
Nunakput	1863	- 8%
Sahtu	2591	+27%
Thebacha	2514	+23%
Tu Nedhe	935	-54%
Frame Lake	2589	+27%
Great Slave	2456	+20%
Kam Lake	2557	+25%
Range Lake	2385	+17%
Weledeh*	2089	+ 2%
Niven Lake	2341	+15%
Fiddler's Lake	2607	+28%
Pud Lake	2408	+18%
TOTAL	42,810	
AVERAGE MEAN	2038	

- + More than the average mean and under-represented
- Less than the average mean and over-represented

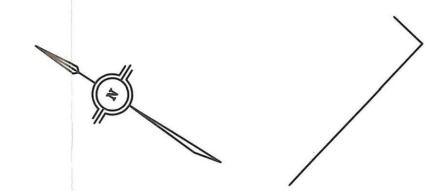
Source: NWT Bureau of Statistics (Population Estimates as of July, 2004)

\* Weledeh includes Detah and the Ingraham Trail

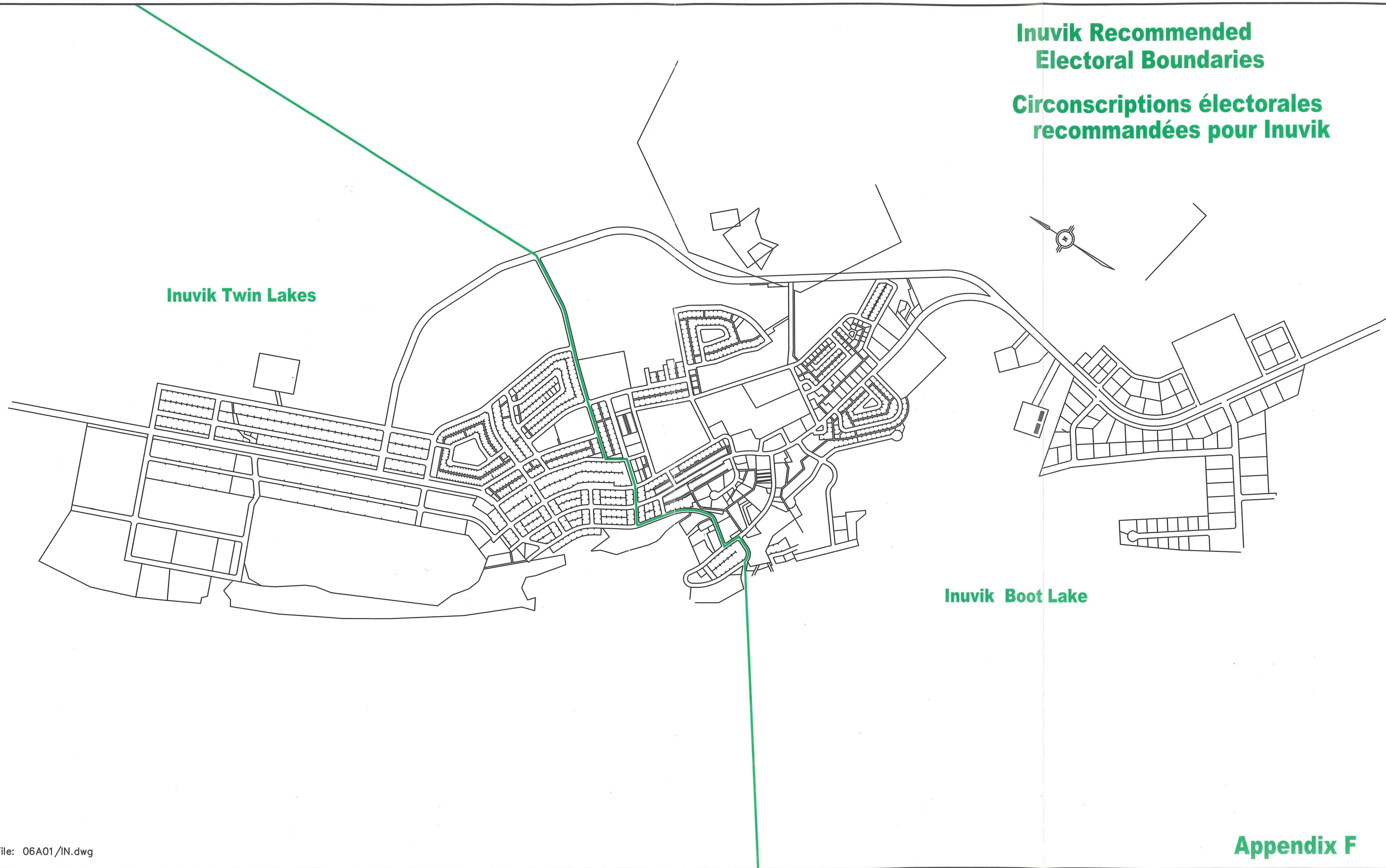
**Inuvik Current  
Electoral Boundaries**  
**Circonscriptions électorales  
existantes pour Inuvik**

**Inuvik Twin Lakes**

**Inuvik Boot Lake**



**Inuvik Recommended  
Electoral Boundaries**  
**Circonscriptions électorales  
recommandées pour Inuvik**



File: 06A01/IN.dwg

**Appendix F**

**Hay River Current  
Electoral Boundaries**

**Circonscriptions électorales  
existantes pour Hay River**

**Hay R. South**

**Hay R. North**

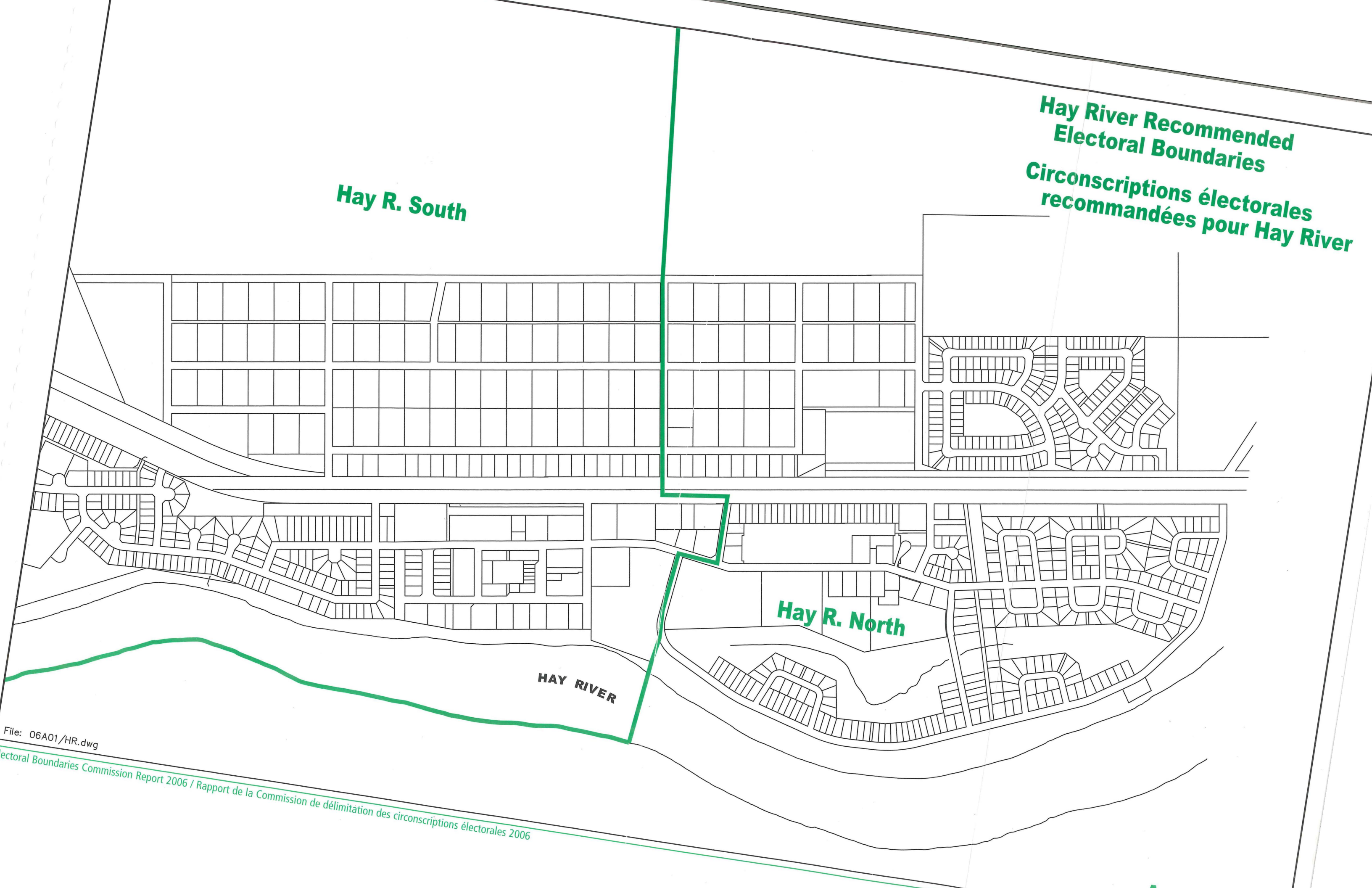
**HAY RIVER**

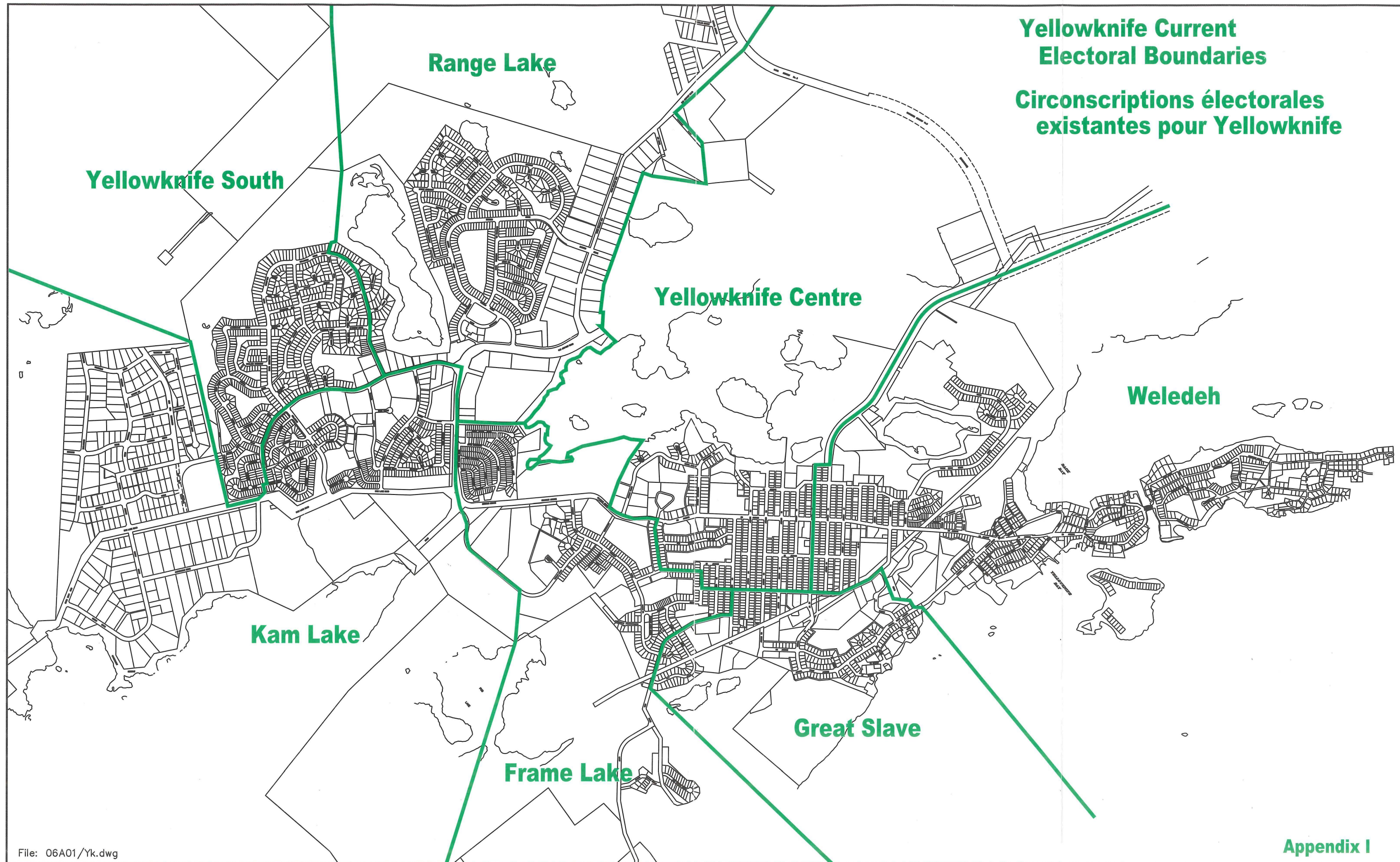
**Hay River Recommended  
Electoral Boundaries**  
**Circonscriptions électorales  
recommandées pour Hay River**

**Hay R. South**

**Hay R. North**

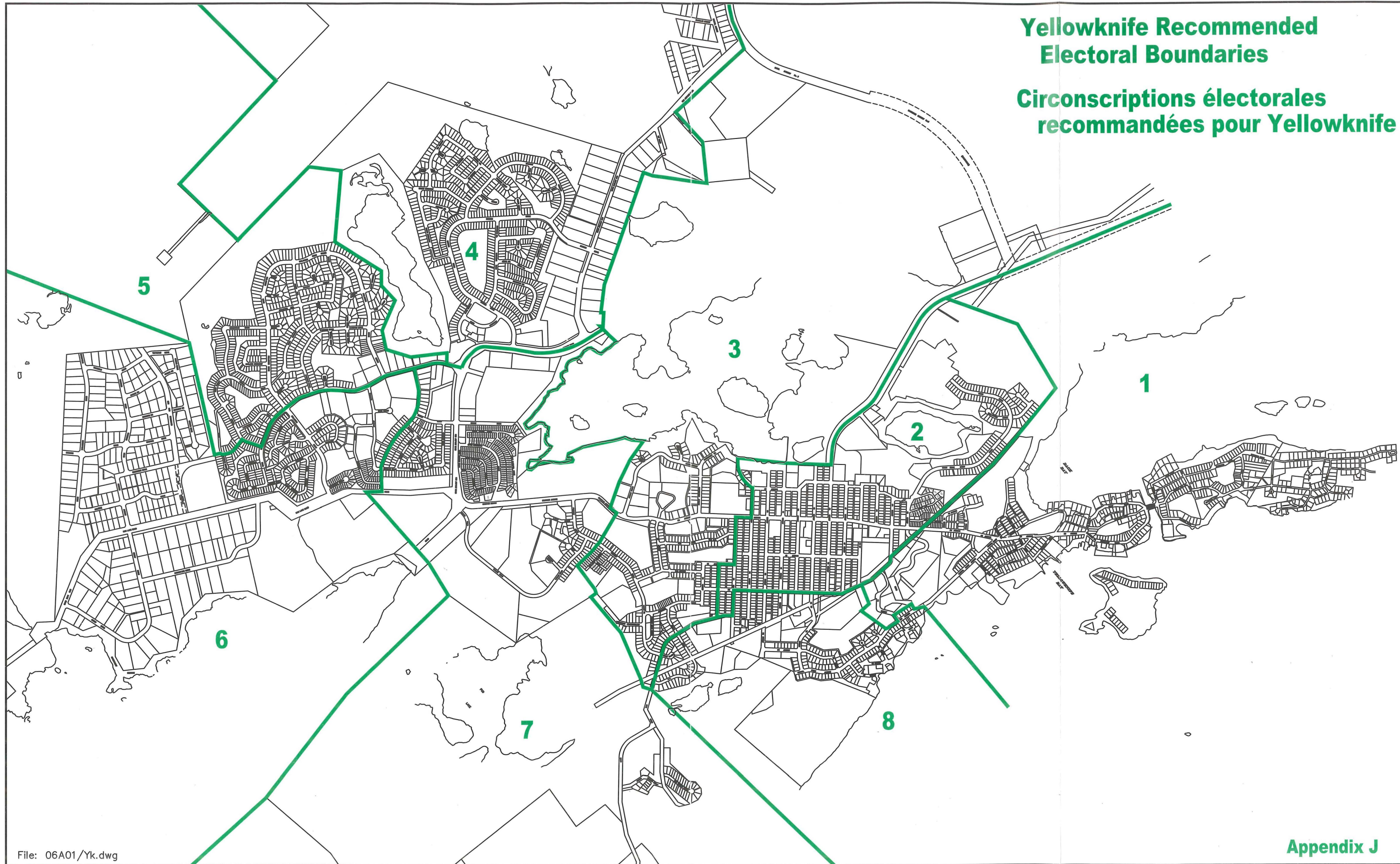
**HAY RIVER**





# Yellowknife Recommended Electoral Boundaries

## Circonscriptions électorales recommandées pour Yellowknife



File: 06A01/Yk.dwg

Appendix J





# Electoral Boundaries Commission

31 mars 2006

**L'honorable Paul Delorey**  
**Président**  
**Assemblée législative**  
**Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)**

**Monsieur le président,**

**Le 24 octobre 2005, l'Assemblée législative a établi la Commission de délimitation des circonscriptions électorales. Conformément à l'article 10 de la *Loi sur la délimitation des circonscriptions électorales*, nous sommes heureux de vous présenter notre rapport, qui décrit nos recommandations unanimes.**

**L'honorable John Z. Vertes**  
**Président**

**Eddie Erasmus**  
**Membre**

**Rod O'Brien**  
**Membre**



# Table des matières

Introduction .....	3
Mandat.....	3
Consultations publiques .....	3
Considération pertinentes.....	4
Le droit de vote.....	4
Ce qui a été déclaré – Quelques remarques.....	5
Ce qui a été déclaré — Les présentations .....	6
L'arrangement actuel .....	6
Recommandations	
Deh Cho .....	7
Hay River .....	7
Inuvik .....	8
Delta du Mackenzie.....	8
Monfwi.....	8
Nahendeh.....	8
Nunakput.....	9
Sahtu.....	9
Thebacha.....	9
Tu Nedhe.....	9
Yellowknife .....	9
Conclusion sur les recommandations.....	10
Remerciements .....	10
Annexes	
A. Calendrier des audiences publiques .....	11
B. Liste des présentations par écrit reçues.....	12
C. Comparaison par population et écart par rapport à la moyenne .....	13
D. Comparaison par population et écart par rapport à la moyenne .....	14
E. Carte – Circonscriptions électorales existantes pour Inuvik.....	15
F. Carte – Circonscriptions électorales recommandées pour Inuvik .....	16
G. Carte – Circonscriptions électorales existantes pour Hay River.....	17
H. Carte – Circonscriptions électorales recommandées pour Hay River.....	18
I. Carte – Circonscriptions électorales existantes pour Yellowknife.....	19
J. Carte – Circonscriptions électorales recommandées pour Yellowknife .....	20



# RAPPORT DE LA COMMISSION DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST – 2006

## INTRODUCTION

La *Loi sur la délimitation des circonscriptions électorales* des Territoires du Nord-Ouest, entrée en vigueur en 2003, prévoit la constitution d'une commission de délimitation des circonscriptions électorales dans un délai de deux ans après les élections générales de 2003. En conséquence, le 24 octobre 2005, l'Assemblée législative des TNO a adopté une motion pour établir cette commission, composée du juge John Z. Vertes, juge de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, comme président, et de M. Eddie Erasmus et de M. Rod O'Brien, comme membres.

La Commission devait terminer un rapport dans les six mois suivant sa constitution. Ce rapport est donc préparé pour respecter cette obligation. Les recommandations énoncées dans ce rapport sont présentées à l'Assemblée législative pour considération. Il s'agit de recommandations unanimes de la Commission.

## MANDAT

La Commission a pour mandat d'examiner le territoire, les limites, le nom et la représentation des circonscriptions électorales existantes et de faire des recommandations de changement, s'il y a lieu, à l'Assemblée législative. La Commission joue donc un rôle qui est commun à toutes les provinces et tous les territoires canadiens. Les changements dans la population, de temps en temps, et d'un lieu à l'autre, nécessitent un examen périodique du nombre de sièges dans une législature et de leur distribution.

Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales sont constituées pour être indépendantes de la législature ou des organes exécutifs d'un gouvernement. Il s'agit d'organismes consultatifs uniquement et l'Assemblée législative doit décider des recommandations à accepter, s'il y en a. Dans son rôle consultatif, une commission consulte les gens d'une province ou d'un territoire. Il s'agit d'un processus consultatif, car les électeurs ont leur mot à dire dans la structure des institutions politiques qui les gouvernent.

## CONSULTATIONS PUBLIQUES

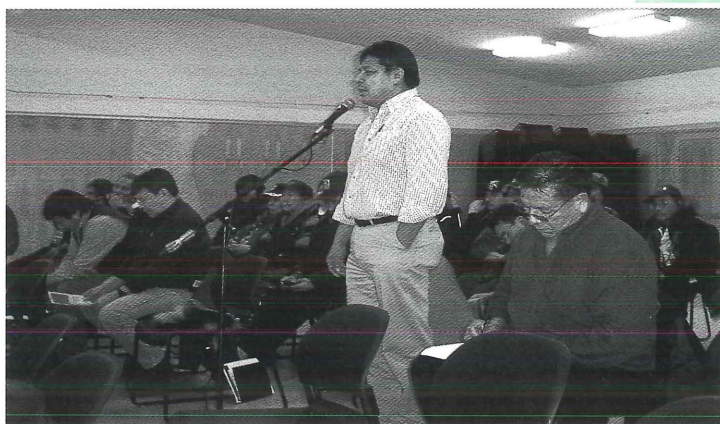
La Commission a établi un programme d'annonces et d'audiences publiques, peu après sa constitution.

Des avis ont été publiés dans tous les journaux des Territoires du Nord-Ouest, pour annoncer la création de la Commission, expliquer ses fonctions, informer le public sur son calendrier d'audiences et indiquer les coordonnées de personnes-ressources. La Commission a également créé un site Web pour diffuser de l'information; celui-ci comprend un questionnaire électronique à remplir.

Le calendrier des audiences publiques de la Commission est précisé dans l'Annexe A. Du 30 janvier au 7 mars 2006, il s'est tenu 21 consultations dans 19 communautés différentes. Une audience spéciale a eu lieu le 6 février 2006, à l'Assemblée législative, pour les députés qui désiraient faire une présentation mais ne pouvaient le faire lors de l'audience se déroulant dans leur communauté. Quatre députés ont participé.

La présence lors des audiences publiques a varié. Dans la plupart des cas, il y avait un échantillon représentatif des dirigeants locaux (conseillers municipaux, membres de conseils de bande, etc.) et du public général. Dans quelques cas, la Commission a été déçue de découvrir, à son arrivée et après avoir été informée que des gens étaient intéressés à lui parler, que personne n'était venu. Par exemple, personne n'est venu lors de la première audience au calendrier, à Yellowknife, malgré les annonces dans les médias locaux. Lors de la dernière audience publique à Yellowknife, seules trois personnes sont venues.

Il est difficile d'expliquer pourquoi la participation aux audiences publiques de la Commission a été si faible dans les grands centres, particulièrement à Yellowknife, Hay River et Inuvik. Il est toujours dangereux de présumer qu'un manque d'intérêt signifie un contentement ou un grand désintéressement. En tout cas, cela peut être l'indication d'une mention à insérer plus tard dans ce rapport, sur l'existence d'une confusion entre les rôles de l'Assemblée législative et ceux des autres institutions de gouvernance qui ont des répercussions sur la vie des Ténos.



Le grand chef tlicho George Mackenzie s'adresse à la Commission à Behchoko.

Le fait qu'en certaines occasions très peu de personnes ont assisté aux audiences publiques ne change en rien la profonde conviction qu'il fallait au moins aller dans les communautés et donner aux gens l'occasion de se faire entendre. Si la Commission ne l'avait pas fait, ce rapport n'aurait eu aucune crédibilité auprès du public.

La Commission a également reçu un certain nombre de soumissions et de réponses écrites aux questionnaires. L'Annexe B énumère le nom des gens qui ont envoyé leur opinion par écrit.

## CONSIDÉRATIONS PERTINENTES

La *Loi sur la délimitation des circonscriptions électorales* énumère différents critères que la Commission doit tenir compte, notamment :

- (a) les considérations d'ordre démographique, notamment en ce qui touche la densité de population ou le taux de croissance de la population d'une région;
- (b) les données de recensement et autres renseignements relatifs à la population;
- (c) les renseignements contenus dans la liste électorale tenue en vertu de la *Loi électorale*;
- (d) les considérations d'ordre géographique, notamment en ce qui touche l'accessibilité, la superficie ou la configuration d'une région;
- (e) les limites de la collectivité et les limites établies en vertu d'accords relatifs aux terres, aux ressources ou à l'autonomie gouvernementale, notamment les accords portant sur les revendications territoriales et sur les droits fonciers issus de traités;
- (f) les infrastructures et les moyens de transport et de communication à l'intérieur de différentes régions et entre elles;
- (g) la langue, la culture et les autres similitudes ou la diversité des intérêts des résidents d'une région des Territoires du Nord-Ouest;
- (h) les circonstances particulières relatives à une circonscription électorale existante;
- (i) l'avis du public;
- (j) les nombres minimal et maximal de députés à l'Assemblée législative autorisés par la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*;
- (k) les directives ou critères qui lui sont soumis par résolution de l'Assemblée législative; et
- (l) toute autre considération semblable et pertinente qu'elle estime indiquée.

La résolution de l'Assemblée pour établir cette Commission ne précisait aucune ligne directrice ou critère pour considération. Par contre, la Commission a aussi examiné la jurisprudence et d'autres documents au fil des ans sur les circonscriptions électorales.

Il est important de souligner qu'il y a eu cinq commissions de délimitation de circonscriptions électorales depuis 1978, et plusieurs thèmes sont revenus sur le tapis chaque fois. En général, toutes les commissions précédentes ont entendu les commentaires suivants : a) à quel point les petites communautés se sont senties négligées dans leur représentation et en conséquence, veulent leur propre député; b) le fait que Yellowknife n'a pas besoin d'un si grand nombre de sièges parce que la ville a déjà accès aux avantages du gouvernement et qu'on la perçoit comme exerçant un contrôle sur ces avantages; ou c) à quel point les grands changements devraient être reportés jusqu'à ce que tous les arrangements en matière de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale aient été pris. La présente Commission a également entendu ces commentaires.

Plusieurs personnes ont insisté sur la nature unique des Territoires du Nord-Ouest, sur la diversité des cultures, des langues et des intérêts régionaux. La Commission reconnaît également cela. Mais elle reconnaît aussi le fait essentiel que l'Assemblée législative est un gouvernement public. En conséquence, nous devons également accorder une grande attention aux principes qui ont été établis au sein du cadre canadien sur les droits politiques et de vote.

## LE DROIT DE VOTE

L'Assemblée législative est une institution démocratique, fondée sur un modèle représentatif. Cela signifie que ses députés sont élus selon un système majoritaire uninominal. En conséquence, les circonscriptions électorales jouent un rôle important dans la façon dont la législature est constituée. Comme proposition générale, l'égalité du droit de vote par la population est le plus important facteur à prendre en considération pour délimiter des circonscriptions électorales. Par contre, comme le précise la *Loi sur la délimitation des circonscriptions électorales*, la population n'est pas le seul facteur. Il est permis de déroger à ces normes démographiques, pour des considérations d'ordre géographique ou régional, si ces dérogations contribuent à un meilleur gouvernement.

La Charte canadienne des droits et libertés précise dans l'article 3 que tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. Cela représente plus que le simple fait de voter. Il s'agit du droit de participer au processus démocratique de façon constructive. Toute personne doit avoir une véritable possibilité de participer à parts égales à son gouvernement, en élisant ses représentants.

La signification du droit de voter a été définie dans un jugement de la Cour suprême du Canada rendu en 1991 et intitulé *Reference re Saskatchewan Provincial Electoral Boundaries*, ainsi que dans un jugement rendu en 1999 par la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest et intitulé *Friends of Democracy v. Commissioner of the Northwest Territories*.

Le droit de vote prévu dans la constitution est le droit à « une représentation effective ». Chaque citoyen a le droit d'être représenté au gouvernement. Quelles sont les conditions d'une représentation effective? La Cour suprême a statué que la première était la parité relative du pouvoir de vote. Un système qui dilue indûment le vote d'un citoyen par rapport à celui d'un autre risque d'offrir une représentation inadéquate et inégale au citoyen dont le vote est dilué. Mais il est impossible d'atteindre une parité absolue. Il serait impossible de tracer des délimitations garantissant exactement le même nombre d'électeurs dans chaque district.

De plus, la parité du pouvoir de vote n'est pas le seul facteur à considérer. Il faut également prendre en compte des facteurs comme la géographie, l'histoire de la communauté, les intérêts régionaux et la représentation des minorités. Généralement, chaque province et territoire du Canada accepte de déroger à un certain degré à la parité absolue au pouvoir de vote, pour veiller à ce que des régions isolées et moins peuplées soient représentées. Dans son jugement de 1999, la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest a reconnu que la géographie, les communautés d'intérêt, les différentes langues, les difficultés de communication avec les communautés isolées, les difficultés d'accès au capital et les intérêts de la représentation des minorités justifient une surreprésentation des districts électoraux dont la population se trouve sous le seuil de la moyenne. En général, la plupart des provinces et territoires du Canada acceptent une dérogation de 25 % de plus ou de moins que la moyenne de population de chaque district.



Audience publique à Fort Resolution.

Il existe cependant une différence importante entre la surreprésentation (comme c'est le cas des régions moins peuplées des Territoires du Nord-Ouest présentement) et la sous-représentation (comme c'est le cas des districts plus peuplés, comme ceux de Yellowknife). Aucun argument sur la représentation effective d'un groupe ne peut justifier la sous-représentation d'un autre groupe. Si un groupe est surreprésenté, en raison de la grande superficie de sa région ou sa faible population, cela ne signifie pas que les gens vivant dans une région urbaine devraient être sous-représentés.

On pourrait débattre de ce que devrait être le nombre de députés le plus efficace à l'Assemblée législative. La Commission a entendu plusieurs déclarations indiquant qu'il ne faudrait pas changer le nombre actuel de 19 députés. Tout député de plus, a-t-il été déclaré, en serait un de trop pour une population si petite. Il ne fait aucun doute qu'une assemblée législative pourrait compter un nombre trop important de députés. Mais elle pourrait aussi ne pas en compter assez. Et la cause en serait une sous-représentation flagrante de certaines régions.

En conséquence, les principes généraux que la Commission a respectés peuvent se résumer dans ce qui suit. Dans la mesure du possible, il faut atteindre la parité du nombre d'électeurs. Lorsque c'est impossible dans la pratique, et qu'il faut tenir compte d'autres facteurs importants, les dérogations à la parité du nombre d'électeurs se justifient, pour autant que cela ne contrevienne pas au droit d'un citoyen à une représentation effective. Les autres facteurs importants comprennent la géographie, la distribution de la population au sein des petites communautés, la communauté d'intérêts dans les domaines de la culture, des langues et de l'histoire, et l'existence d'accords de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementales, le tout selon les modalités de la loi qui les régit. Le principe souverain, de l'avis de la Commission, doit être un meilleur gouvernement pour les gens en général.

## CE QUI A ÉTÉ DÉCLARÉ – QUELQUES REMARQUES

La Commission a entendu plusieurs présentations, mais deux points revenaient souvent et sont devenus sources de préoccupations.

Premièrement, il était assez clair qu'une certaine confusion régnait au sujet du rôle de l'Assemblée législative par rapport aux différents paliers de gouvernement et types d'institutions gouvernementales aux Territoires du Nord-Ouest. Cette confusion était particulièrement évidente dans les petites communautés. Les gens avaient de la difficulté à faire la différence entre le gouvernement territorial et les accords

de revendications territoriales, entre les circonscriptions électorales et les délimitations des revendications territoriales, entre la législature et la bureaucratie du gouvernement territorial, et entre les institutions du gouvernement populaire et celles des gouvernements autochtones.

La Commission est de l'opinion respectueuse qu'il revient aux députés eux-mêmes de mieux informer leurs électeurs sur les différences entre les divers types de gouvernements. Bien que les Territoires du Nord-Ouest comptent une petite population, il y existe plusieurs couches d'instances dirigeantes. L'Assemblée législative risque de perdre son identité et le rôle qu'elle joue dans les intérêts du public si cette confusion se poursuit.

Deuxièmement, la Commission a beaucoup entendu parler de la « qualité » du travail individuellement effectué par des députés. Encore une fois, ce commentaire a été surtout entendu dans les petites communautés. Il y a eu des plaintes sur le manque de communication et de contact avec des députés. Ces plaintes visaient autant des députés n'étant pas membres de la communauté que d'autres qui en étaient.

Le mandat de la Commission n'est pas de faire des commentaires sur la légitimité de ces plaintes. Elles ne sont mentionnées ici que pour montrer que les petites communautés isolées ont la perception qu'elles ne retiennent pas assez l'attention de leur député.

Il convient de souligner que ces deux points ne sont pas une critique de l'Assemblée législative ou des députés. Ces perceptions et cette confusion pourraient être plutôt apparentes que réelles. Mais il s'agit de commentaire que la Commission a entendu partout aux TNO. Cela a entraîné des préoccupations. L'Assemblée législative est la seule institution de gouvernement public à l'échelle territoriale qui représente tous les Tenois. Si les gens s'embrouillent au sujet du rôle de la législature, s'ils ne considèrent pas le travail de la législature et des députés comme étant pertinent et utile, l'Assemblée législative risque de perdre sa crédibilité en tant que première institution de gouvernement public.

## CE QUI A ÉTÉ DÉCLARÉ — LES PRÉSENTATIONS

On peut regrouper les présentations en quatre catégories générales.

Premièrement, le nombre de députés devrait être maintenu à 19, si cela est possible, mais on devrait aussi respecter le principe de la parité du pouvoir de vote. Ce commentaire vient surtout de députés de plusieurs des circonscriptions de Yellowknife, de la Ville de Yellowknife et des quelques citoyens de Yellowknife venus assister aux audiences. Le point soulevé, si la Commission a bien compris, était que si la parité de vote exigeait que Yellowknife soit représentée par un plus grand nombre de sièges qu'à l'heure actuelle, il faudrait alors en créer, mais toujours dans le contexte d'une législature comptant 19 députés.

Deuxièmement, de nombreuses petites communautés ont fait valoir le même point pour leur propre circonscription. On a tout particulièrement insisté sur cette question à Lutselk'e, Fort Good Hope et Aklavik. Le motif justifiant de nouvelles circonscriptions était, pour l'essentiel, le même. Chaque communauté se sentait suffisamment différente des localités voisines et estimait être négligée au profit d'autres centres plus importants dans sa circonscription.

Troisièmement, toutes les communautés à l'extérieur de Yellowknife ont dit que la redistribution ne devrait pas augmenter la représentation de cette ville à la législature. Cet argument ne diffère en rien de ce qui avait été présenté à répétition à d'autres commissions sur les circonscriptions électorales par le passé. Les citoyens de Yellowknife ont plus accès à leurs députés et aux services du gouvernement. Pour garder le contact avec leurs électeurs, les députés de Yellowknife n'ont pas à surmonter les obstacles que connaissent les autres députés, par exemple les coûts élevés de déplacement entre les communautés.

Quatrièmement, la Commission a entendu quelques protestations voulant qu'il soit prématuré de procéder à des changements importants en ce moment. Les accords de revendications territoriales et de gouvernements régionaux autonomes sont toujours en train d'évoluer dans certaines régions des territoires et les choses pourraient bien se présenter tout autrement dans quelques années. La distribution actuelle de 19 sièges était un compromis politique qui a instauré un équilibre approprié et elle ne devrait pas changer par souci d'une plus grande parité de vote.

Ce dernier point est très important. La Commission reconnaît les mesures qui ont été prises en 1999 quand la 13<sup>e</sup> Assemblée législative a adopté l'arrangement actuel. Il serait avisé d'attendre de voir comment les choses évolueront à l'avenir. Cependant, le mandat de la Commission est de revoir la délimitation des circonscriptions électorales maintenant et elle ne peut abdiquer cette responsabilité en se contentant de remettre les choses en attendant des événements ultérieurs incertains.

## L'ARRANGEMENT ACTUEL

L'annexe C décrit la distribution de sièges actuelle à l'Assemblée législative, en indiquant la population que chacun représente et l'écart de ce groupe par rapport à la moyenne. Il convient de souligner que tous les chiffres de population mentionnés sont tirés des prévisions démographiques de 2004 établies par le Bureau de la statistique des TNO.

La moyenne de population pour les 19 sièges est de 2 253 citoyens par circonscription. Comme on peut le constater, les écarts par rapport



à cette moyenne s'échelonnent de 59 % de moins (dans la circonscription de Tu Nedhe) à 38 % de plus (dans la circonscription de Kam Lake). Cela représente une différence de 2 191 personnes. En d'autres mots, les 935 citoyens de la circonscription de Tu Nedhe ont tout autant de pouvoir de vote que les 3 126 citoyens de la circonscription de Kam Lake. En conséquence, les citoyens de Tu Nedhe sont surreprésentés et ceux de Kam Lake sous-représentés.

Quand elle a approuvé l'arrangement actuel en 1999, la 13<sup>e</sup> Assemblée avait pour objectif qu'aucun district électoral ne soit sous-représenté de plus de 25 % par rapport à la moyenne territoriale. Comme on peut le voir dans l'annexe C, trois circonscriptions (toutes à Yellowknife) dépassent cet écart et une (Monfwi) est sous-représentée dans une proportion de 25 %, exactement. En tout, l'écart dépasse la moyenne de 25 % ou de moins 25 % dans sept circonscriptions.

De plus, le total des circonscriptions de Yellowknife (sept, avec Weledeh) représente 37 % de la proportion entière des circonscriptions, alors que la population de Yellowknife représente 44,5 % de la population territoriale totale (19 055 des 42 810 Ténos).

## RECOMMANDATIONS

Avant de passer à la description des recommandations pour chacune des circonscriptions, il convient d'expliquer certaines des conclusions devenues apparentes aux membres de la Commission durant leurs délibérations.

Il serait impossible, tant sur le plan pratique que politique, d'essayer de diviser les Territoires du Nord-Ouest pour tenter d'obtenir la parité de vote absolue entre les circonscriptions. Si on devait appliquer le principe de la parité de vote absolue, cela entraînerait nécessairement la création de plus de circonscriptions à Yellowknife et l'élimination de circonscriptions à l'extérieur de Yellowknife. Au minimum, cela nécessiterait une redistribution radicale de plusieurs circonscriptions qui bafouerait des liens historiques de nature culturelle, linguistique et économique, tout en dérogeant aux accords actuels en matière de revendications territoriales et de traités. La Commission estime que ce résultat ne serait ni acceptable ni justifiable.

Il est également devenu évident que certaines différences sont trop criantes pour les laisser en l'état. Plus particulièrement, la population de Yellowknife a continué de s'accroître, ce qui fait que les citoyens des sept circonscriptions, sauf une, sont très sous-représentés. Se contenter de redistribuer les limites des circonscriptions de Yellowknife ne résoudrait en rien cette sous-représentation par rapport au reste des territoires.

Parallèlement, il faut reconnaître les avantages dont jouissent les citoyens de Yellowknife et leurs députés, comparativement aux circonscriptions très éloignées. Un certain degré de disparité se justifie donc, en raison des circonstances. En conséquence, il n'est pas nécessaire de maintenir une équivalence absolue entre les populations et le nombre de sièges qui représentent les circonscriptions de Yellowknife en tant que pourcentage de la législature tout entière. Néanmoins, la Commission a pour opinion arrêtée que, dans l'éventualité où on ajouterait un nouveau siège de l'extérieur de Yellowknife à la législature, il faudrait alors en créer un aussi pour Yellowknife.

Enfin, comme il sera expliqué plus loin, la Commission est convaincue qu'il serait bon de créer un nouveau siège dans la circonscription qui porte actuellement le nom de Monfwi. Et, comme mentionné auparavant, la Commission estime alors qu'on peut à juste titre créer un siège supplémentaire pour Yellowknife. Le nombre total de sièges à l'Assemblée législative serait alors de 21. La Commission estime que ce total peut se justifier et respecte les dispositions de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* relativement au nombre de sièges.

Après ces commentaires généraux, voici les recommandations de la Commission, par circonscription.

### DEH CHO

Cette circonscription comprend la réserve de Hay River, Enterprise, Fort Providence et Kakisa. Même si les populations de ces communautés sont peu élevées, elles sont liées dans le cadre de l'arrangement régional du Deh Cho. La Commission ne peut justifier de changements à cette circonscription, car toute alternative entraînerait des difficultés ailleurs. La Commission recommande de ne pas apporter de changement à cette circonscription.

### HAY RIVER

Hay River est divisée en deux circonscriptions : Hay River Nord (population de 1 667 citoyens) et Hay River Sud (population de 2 209 citoyens). La Commission ne voit pas pourquoi cette disparité de population devrait se maintenir et elle peut aisément être corrigée en changeant



Audience publique à Fort Good Hope.

la limite entre les deux circonscriptions pour qu'elle soit plus au sud. En conséquence, la Commission recommande que la limite de Hay River Nord soit redispasée comme suit : plus au sud pour comprendre désormais la totalité de la rue Riverview, plus à l'ouest jusqu'à la rue Woodland, plus au nord jusqu'au chemin Nahanni et plus à l'ouest jusqu'à l'autoroute Mackenzie; également plus au sud jusqu'au chemin Poplar et plus à l'ouest jusqu'à la fin du chemin Poplar. Cela devrait égaliser de manière approximative les populations des deux circonscriptions.

## INUVIK

Inuvik est également divisée en deux circonscriptions : Inuvik Boot Lake (population de 1 721 citoyens) et Inuvik Twin Lakes (population de 1 865 citoyens). La Commission estime que cette petite différence de population peut être corrigée en faisant un léger ajustement à la limite entre les deux circonscriptions. Il est donc recommandé que la limite ouest d'Inuvik Book Lake soit repoussée au sud sur la rue Centennial, passé le chemin Inuit jusqu'au chemin Bonnetplume, à l'est jusqu'au chemin Reliance, et ensuite au sud jusqu'au chemin Kingmingya.

## DELTA DU MACKENZIE

Cette circonscription comprend Aklavik, Fort McPherson et Tsiigehtchic. Les résidents d'Aklavik, qui souhaitent avoir leur propre circonscription, ont fait une présentation solide devant la Commission. Ils ont cité en exemple leur composition démographique unique et leur caractère distinct des autres communautés de la circonscription. Bien que plusieurs éléments de cette présentation aient du mérite, la Commission a conclu qu'il n'y avait aucune raison pratique justifiant une division supplémentaire de cette circonscription, à cause des petites populations que compte chaque communauté. Il n'y a pas de raison non plus d'adjoindre Aklavik à l'une des deux circonscriptions d'Inuvik, comme il avait été suggéré dans une autre présentation. Selon la Commission, la communauté d'Aklavik gagne beaucoup plus à faire partie de la circonscription de Delta du Mackenzie qu'en étant comprise dans une circonscription à caractère très urbain.

## MONFWI

La présentation la mieux argumentée pour l'obtention d'une nouvelle circonscription est celle de la circonscription de Monfwi. Lors de l'audience publique tenue à Behchoko, la Commission a entendu le grand chef et tous les chefs de la nation des Tlicho, de même que le député actuel et les deux anciens députés de Monfwi. Ils demandaient la création d'une deuxième circonscription, pour mieux servir les intérêts dans les petites communautés de la circonscription actuelle.

La présentation soulevait plusieurs points. Les résidents de Monfwi réclament un deuxième député depuis plusieurs années. L'écart de la population de cette circonscription est de 25 % de plus que la moyenne, ce qui se traduit par une sous-représentation importante. La population de Behchoko a constamment augmenté au cours des dix dernières années. Les différences entre Behchoko (située le long de la route) et les autres communautés (accessibles seulement par voie aérienne ou routes d'hiver) produisent des différences d'enjeux pour un député. La création du gouvernement régional tlicho a entraîné une augmentation d'exigences pour le député, à titre d'intermédiaire entre ce gouvernement et le gouvernement territorial. De plus, le député de Behchoko reçoit plus d'appels à l'aide de l'extérieur de la circonscription, à cause des Tlicho qui habitent à Yellowknife.

La Commission considère que ces raisons sont des motifs suffisants pour la création d'une nouvelle circonscription.

La Commission recommande donc que la circonscription actuelle de Monfwi soit divisée en deux circonscriptions. La première, qui portera le nom de Behchoko, sera constituée de la localité qui s'appelait anciennement Fort Rae. L'autre circonscription, qui portera le nom de Monfwi, sera constituée du reste de la région, ce qui comprend les communautés du nom de Edzo, Wha'ti, Wekweeti et Gameti.

Cette recommandation convertit une circonscription très sous-représentée en deux circonscriptions dont il faut convenir qu'elles seront surreprésentées en nombre (sans que cela ne dépasse vraiment les autres communautés qui sont surreprésentées). Quoi qu'il en soit, la Commission est d'opinion qu'une sous-représentation flagrante compromet plus le processus démocratique qu'une surreprésentation d'un ensemble de petites communautés se trouvant en régions éloignées.

## NAHENDEH

La circonscription de Nahendeh est composée d'une grande communauté, Fort Simpson, et de plusieurs communautés beaucoup plus petites, soit Fort Liard, Nahanni Butte, Wrigley, Trout Lake et Jean Marie River. Dans sa disposition actuelle, sa population se situe juste au-dessus de la moyenne.

Aucune des présentations faites à la Commission ne demandait de changement à cette circonscription. Toutes les petites communautés ont des liens économiques avec Fort Simpson et il est donc justifié qu'elles fassent toutes partie de la même circonscription. De plus, elles font toutes partie de l'arrangement régional du Deh Cho.

Dans le cadre de la proposition recommandée, la population de cette circonscription se situera à un écart de 13 % de plus que la moyenne. De l'avis de la Commission, cela se situe dans une plage d'écart acceptable. La Commission recommande de ne pas apporter de changement à cette circonscription.

## NUNAKPUT

Cette circonscription est constituée des communautés de Tuktoyaktuk, Sachs Harbour, Holman et Paulatuk. À cause de sa population, elle est actuellement surreprésentée. La Commission ne voit aucune justification de changement, toutefois, puisque cela scinderait une circonscription comptant déjà une faible population, en circonscriptions de populations encore plus faibles. La Commission a reçu une note par écrit du hameau de Sachs Harbour suggérant une division de la circonscription entre Tuktoyaktuk et les autres communautés, mais personne d'autre ne soutenait cette suggestion. La Commission recommande de ne pas apporter de changement à cette circonscription.

## SAHTU

La circonscription du Sahtu est constituée de Norman Wells, Tulita, Fort Good Hope, Deline et Colville Lake. L'ensemble de sa population dépasse 2 500 citoyens, mais aucune communauté individuelle ne compte plus de 850 personnes. Cette réalité démographique rend toute justification raisonnable de division impossible, d'autant que toutes les communautés sont liées par les intérêts régionaux du Sahtu.

La Commission a entendu une présentation très solide à Fort Good Hope, pour créer une nouvelle circonscription regroupant les gens de Fort Good Hope et de Colville Lake. C'était surtout une question de contrôle communautaire. Même si les membres de la Commission éprouaient de la sympathie pour plusieurs des préoccupations soulevées, il serait impossible de créer une nouvelle circonscription pour une population estimée à moins de 700 personnes.

La Commission reconnaît que l'arrangement envisagé par les recommandations de ce rapport mettra la circonscription du Sahtu dans une position semblable à celle de nombreuses circonscriptions de Yellowknife se trouvant sous-représentées (ce qui veut dire que la population est au-dessus de la moyenne). Mais il n'est pas possible de changer cela de manière rationnelle sans diviser plusieurs circonscriptions et en agglomérant des communautés sans tenir compte du fait qu'elles n'ont pas de liens historiques, culturels ou économiques. En conséquence, la Commission conclut que la situation actuelle est préférable à toute autre solution.

La Commission recommande donc de ne pas apporter de changement à cette circonscription.

## THEBACHA

La circonscription de Thebacha est essentiellement constituée de la ville de Fort Smith. La Commission ne voit aucune raison de changer cette circonscription et n'a d'ailleurs entendu aucune présentation le suggérant.

## TU NEDHE

Cette circonscription, qui est composée de Fort Resolution et de Lutselk'e, est la plus surreprésentée. La Commission a entendu des présentations des deux communautés, demandant chacune leur propre député. De l'humble opinion de la Commission, cela ne serait pas réaliste, compte tenu de la faible population des deux communautés. De plus, on n'a exprimé aucun désir d'amalgamer cette circonscription à des parties de la circonscription Weledeh (Detah et Ndilo, en particulier). Tout en reconnaissant que la circonscription de Tu Nedhe est un exemple de surreprésentation flagrante, la Commission ne voit aucune autre alternative que de recommander de la maintenir telle quelle.

## YELLOWKNIFE

La Commission estime que la meilleure façon de traiter de la situation des circonscriptions de Yellowknife est de les considérer comme un ensemble.

Premièrement, quand la Commission parle des circonscriptions de Yellowknife, cela comprend celle de Weledeh. Cette circonscription est constituée de partie de la Ville de Yellowknife, mais aussi de Ndilo, Detah et des habitants de Ingraham Trail. Les déclarations faites devant la Commission indiquaient que si Ndilo et Detah ne pouvaient constituer une seule circonscription, il serait alors préférable de garder le statu quo, c'est-à-dire que ces deux communautés continuent de faire partie de la circonscription de Weledeh. Compte tenu de la faible population de ces deux communautés, la Commission recommande qu'elles demeurent dans Weledeh.

Deuxièmement, la Commission a examiné la situation de la Ville de Yellowknife. En ce moment, six des sept circonscriptions (toutes sauf Yellowknife Centre) sont très sous-représentées. Trois d'entre elles se



Membres de la Commission quittant Fort Liard.

trouvent dans l'écart tolérable de 25 % de plus que la moyenne de population. L'objectif a donc été de tenter de remédier à ces disparités flagrantes dans la mesure du possible.

La Commission recommande que les sept circonscriptions actuelles de la Ville de Yellowknife soient divisées en huit circonscriptions (tel que proposé dans la carte qui accompagne ce rapport). Il en résulterait huit circonscriptions renommées comme suit :

1. Weledeh ( y compris Detah et Ingraham Trail)
2. Niven Lake
3. Frame Lake
4. Range Lake
5. Fiddler's Lake
6. Kam Lake
7. Pud Lake
8. Great Slave

Chacune de ces circonscriptions compterait une population dépassant la moyenne (dont les écarts s'échelonnent de 2 % à 28 % de plus que la moyenne). Il en résultera quand même une sous-représentation, mais pas aussi grave qu'auparavant et qui, selon la Commission, se situerait dans des limites tolérables. Il convient de souligner que le cas le moins grave de sous-représentation est celui de Weledeh, avec un écart de 2 % de plus (ce qui, en nombres absolus, équivaut à une différence de 40 personnes seulement). Ce niveau inférieur est approprié, étant donné que Weledeh est la région la moins urbanisée de ces circonscriptions.

Le nombre total de sièges représentant Yellowknife, soit 8 dans une législature en comptant 21, maintiendra la même proportion de représentation actuelle de 7 sièges sur 19.

## CONCLUSION SUR LES RECOMMANDATIONS

L'annexe D ci-jointe présente un tableau indiquant les noms et les populations des circonscriptions proposées par la Commission et l'écart de chacune par rapport à la moyenne de population (calculée à partir de 21 sièges).

Il est important de souligner que, bien qu'il reste toujours des circonscriptions avec un écart de 25 % de plus ou de moins que la moyenne, le total de la population de celles-ci est plus bas et les différences s'en trouvent considérablement réduites.

Selon le présent arrangement, la circonscription la plus peuplée totalise 3 126 personnes, tandis que la moins peuplée en compte seulement 935. Dans le cadre de l'arrangement proposé par la Commission, la circonscription la plus peuplée compterait 2 607 personnes, tandis que la moins peuplée totaliserait toujours 935 personnes. Selon le présent arrangement, 7 des 19 circonscriptions auraient un écart de 25 % de plus ou de moins que la moyenne, avec des extrêmes s'échelonnant de 59 % de moins à 38 % de plus. Dans le cadre de l'arrangement recommandé, il n'y aurait que 6 circonscriptions (sur 21) qui auraient un écart de 25 % de plus ou de moins que la moyenne, et les extrêmes seraient réduits, allant de 54 % de moins à 28 % de plus. En conséquence, le nombre de citoyens sous-représentés a diminué, tout comme le degré de sous-représentation.

La Commission souligne que ses recommandations suivent une tendance historique, selon laquelle les anomalies flagrantes de représentation sont diminuées. Avant 1989, l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest d'alors comptait 24 sièges, dont 16 présentaient des écarts dépassant celui de 25 % de plus ou de moins. Les écarts s'échelonnaient de 327 % de plus à 100 % de moins. Avant 1999, la partie ouest des Territoires comptait 14 sièges dont huit avaient un écart dépassant la gamme de 25 % de plus ou de moins que la moyenne. Les extrêmes allaient de 152 % de plus à 70 % de moins. Des anomalies aussi importantes ne peuvent plus être tolérées dans un environnement démocratique bien établi.

La redistribution de 1999 avait remédié à plusieurs différences de représentation. La Commission suggère que ses recommandations aillent plus loin, en remédiant aux différences actuelles les plus flagrantes. Il en résulterait une législature qui reflète une participation juste et équitable de tous les citoyens des Territoires du Nord-Ouest.

## REMERCIEMENTS

En terminant, la Commission souhaite remercier sa secrétaire, Madame Gail Bennett, pour son travail dévoué et efficace au nom de la Commission. Nous remercions également M. Glen McLean, le directeur général des élections, et M. Darrin Ouellette, adjoint aux opérations, au Bureau du greffier, de leur assistance.

Le tout, respectueusement soumis.

## CALENDRIER DES AUDIENCES PUBLIQUES

Date	Communauté
30 janvier 2006	Yellowknife
31 janvier 2006	Detah
1 <sup>er</sup> février, 2006	Behchoko
2 février 2006	Lutselk'e
6 février 2006	Yellowknife (Assemblée législative)
13 février 2006	Hay River
14 février 2006	Fort Resolution
15 février 2006	Réserve Hay River
	Enterprise
	Fort Providence
16 février 2006	Fort Smith
20 février 2006	Norman Wells
21 février 2006	Fort Good Hope
	Deline
22 février 2006	Fort Simpson
23 février 2006	Fort Liard
27 février 2006	Inuvik
28 février 2006	Aklavik
	Fort McPherson
1 <sup>er</sup> mars 2006	Tuktoyaktuk
7 mars 2006	Yellowknife

LISTE DES PRÉSENTATIONS PAR ÉCRIT REÇUES

Joseph L. Handley, député de Weledeh

Bill Braden, député de Great Slave

Robert Hawkins, député de Yellowknife Centre

Floyd K. Roland, député d'Inuvik Boot Lake

Jackson Lafferty, député de Monfwi

Gordon Van Tighem, maire, Ville de Yellowknife

Charles Furlong, chef de la bande d'Aklavik

Cappy Elkin et Larry Elkin, Yellowknife

David W. Wind, Yellowknife

Karl Mueller, Enterprise

Hameau de Sachs Harbour

Jon Van Der Ven, Fort Simpson

Ron Cook, Hay River

COMPARAISON PAR POPULATION ET ÉCART PAR RAPPORT À LA MOYENNE  
Représentation actuelle

Circonscription	Population	Écart
Deh Cho	1 258	-44 %
Hay River Nord	1 667	-26 %
Hay River Sud	2 209	- 2 %
Inuvik Boot Lake	1 721	-24 %
Inuvik Twin Lake	1 865	-17 %
Delta du Mackenzie	1 639	-27 %
Monfwi	2 811	+25 %
Nahendeh	2 305	+ 2 %
Nunakput	1 863	-17 %
Sahtu	2 591	+15 %
Thebacha	2 514	+12 %
Tu Nedhe	935	-59 %
Frame Lake	2 622	+16 %
Great Slave	2 804	+24 %
Kam Lake	3 126	+38 %
Range Lake	3 073	+36 %
Weledeh*	2 740	+22 %
Yellowknife Centre	2 205	- 2 %
Yellowknife Sud	2 862	+27 %
TOTAL	42 810	
MOYENNE	2 253	

+ Supérieur à la moyenne et sous-représentation

- Inférieur à la moyenne et surreprésentation

Source : Bureau de la statistique des TNO (prévisions démographiques en date de juillet 2004)

\* Weledeh comprend Detah et Ingraham Trail

## ANNEXE D

### COMPARAISON PAR POPULATION ET ÉCART PAR RAPPORT À LA MOYENNE Représentation recommandée

Circonscription	Population	Écart
Deh Cho	1 258	-38 %
Hay River Nord	1 917	- 6 %
Hay River Sud	1 959	- 4 %
Inuvik Boot Lake	1 791	-12 %
Inuvik Boot Lake	1 795	-12 %
Delta du Mackenzie	1 639	-19 %
Behchoko	1 670	-18 %
Monfwi	1 141	-44 %
Nahendeh	2 305	+ 13 %
Nunakput	1 863	- 8 %
Sahtu	2 591	+27 %
Thebacha	2 514	+23 %
Tu Nedhe	935	-54 %
Frame Lake	2 589	+27 %
Great Slave	2 456	+20 %
Kam Lake	2 557	+25 %
Range Lake	2 385	+17 %
Weledeh*	2 089	+ 2 %
Niven Lake	2 341	+15 %
Fiddler's Lake	2 607	+28 %
Pud Lake	2 408	+18 %
TOTAL	42 810	
MOYENNE	2 038	

+ Supérieur à la moyenne et sous-représentation

- Inférieur à la moyenne et surreprésentation

Source : Bureau de la statistique des TNO (prévisions démographiques en date de juillet 2004)

\* Weledeh comprend Detah et Ingraham Trail