

Report to
Rapport au :

Finance and Economic Development Committee
Comité des finances et du développement économique
4 June 2019 / 4 juin 2019

and Council
et au Conseil
12 June 2019 / 12 juin 2019

Submitted on May 22, 2019
Soumis le 22 mai 2019

Submitted by
Soumis par :
M. Rick O'Connor, City Clerk and Solicitor / Greffier municipal et avocat général

Contact Person
Personne-ressource :
Kiel Anderson, Manager, Policy and Technical Solutions / gestionnaire, Politiques
et Solutions technologiques
613-580-2424 poste 13430, kiel.anderson@ottawa.ca

Ward: CITY WIDE / À L'ÉCHELLE DE LA VILLE File Number: ACS2019-CCS-GEN-0031

SUBJECT: City of Ottawa Ward Boundary Review (2019-2020)

OBJET : Examen des limites de quartiers de la Ville d'Ottawa (2019-2020)

REPORT RECOMMENDATIONS

That the Finance and Economic Development Committee recommend that
Council:

1. Direct staff to undertake a Request for Proposal (RFP) process to retain an independent consultant to conduct a comprehensive ward boundary review

for the City of Ottawa, as described in this report and consistent with the Terms of Reference attached as Document 3;

2. Approve that temporary annual funding, equivalent to one Full-time Equivalent (FTE), be provided to support any Member whose ward population size in Document 4 is projected to be larger than the average ward population size by more than 33 per cent during the 2018-2022 Term of Council, as an interim measure until a new ward boundary by-law comes into force, as described in this report; and
3. Direct the City Clerk and Solicitor to send a letter to the Premier of Ontario and the Ontario Minister of Municipal Affairs and Housing to advise of any Council decisions with respect to a comprehensive ward boundary review for the City of Ottawa, as described in this report.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Le Comité des finances et du développement économique recommande que le Conseil :

1. demande au personnel d'entreprendre un processus de demande de propositions (DP) afin d'embaucher un consultant indépendant pour effectuer un examen exhaustif des limites de quartiers de la Ville d'Ottawa, tel que décrit dans le présent rapport et conformément au mandat ci-joint à titre de document 3;
2. approuve qu'un financement annuel temporaire, correspondant à un équivalent temps plein (ETP), soit fourni pour appuyer tout membre dont on prévoit que la population de son quartier dans le document 4 dépassera la population moyenne des quartiers de plus de 33 pour cent pendant le mandat du Conseil 2018-2022, en tant que mesure provisoire jusqu'à ce qu'un nouveau règlement sur les limites de quartiers entre en vigueur, comme décrit dans le présent rapport et
3. demander au greffier municipal et avocat général d'envoyer une lettre au premier ministre de l'Ontario et au ministre ontarien des Affaires municipales et du Logement les avisant de toute décision du Conseil en ce qui concerne

l'examen exhaustif des limites de quartiers de la Ville d'Ottawa, comme décrit dans ce rapport.

SOMMAIRE

Le 8 juillet 2015, le Conseil municipal a pris connaissance du rapport du personnel intitulé « [Examen des limites de quartiers – Renseignements et Options \(2015\)](#) ». Le report portait sur la situation des limites de quartiers de la ville et présentait au Conseil quatre options liées à leur révision. Ces options allaient de maintenir le *statu quo* en ce qui a trait aux limites de quartiers d'Ottawa pour les élections municipales de 2018, sachant qu'un examen exhaustif des limites de quartiers devra être entrepris en 2019, jusqu'à entreprendre l'examen exhaustif pour qu'il établisse de nouvelles limites de quartiers pour les élections municipales de 2018.

Le Conseil a reçu le rapport du personnel, et a choisi de retenir le *statu quo* pour le mandat du Conseil 2014-2018, vraisemblablement sachant qu'un examen exhaustif des limites de quartiers devra être entrepris en 2019.

Comme suite au rapport du personnel de 2015, le présent rapport énonce les prochaines étapes et recommandations en ce qui concerne ce processus d'examen des limites de quartiers. Il jette les bases d'un examen rigoureux effectué par un consultant indépendant et achevé à temps pour que les nouvelles limites de quartiers soient entrées en vigueur pour les élections municipales de 2022.

Comme l'explique ce rapport, la *Loi de 2001 sur les municipalités* confère aux municipalités l'autorité de déterminer la composition de leur conseil municipal (y compris sa taille), à l'intérieur de certains paramètres. À proprement parler, cette composition ne peut être portée en appel devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local (TAAL). Les municipalités peuvent également définir les limites de leurs quartiers, en respectant le processus légal prévu à cet effet. Toute décision d'un conseil touchant la définition de limites de quartiers peut être portée en appel devant le TAAL. Il est également à noter que les limites des quartiers municipaux et la taille des conseils relèvent ultimement du gouvernement de l'Ontario.

Un examen des limites de quartiers vise surtout à obtenir une représentation effective, tel qu'établi par la Cour suprême du Canada. La représentation effective, expliquée dans le *Toronto Ward Boundary Review Background Research Report*

(décembre 2014), est l'objectif de tous les examens de limites de quartiers. Le rapport de Toronto relève en outre :

« Le critère prépondérant lorsqu'il est question de représentation effective est la "parité électorale" (aussi appelée la représentation selon la population). Il s'agit du principe selon lequel toutes les voix doivent avoir un poids identique et par conséquent le nombre de personnes qui vivent dans chaque secteur de vote (c.-à-d. quartier) soit similaire. Cependant d'autres facteurs sont utilisés par les tribunaux et le Tribunal de l'aménagement local de l'Ontario [anciennement la Commission des affaires municipales] pour définir la représentation effective, notamment la protection des communautés d'intérêts et des voisinages, le respect des limites naturelles et physiques, l'histoire du quartier ainsi que la croissance récente et les projections de croissance démographique¹ ».

La plupart des limites de quartiers actuelles de la Ville d'Ottawa sont en place depuis que le dernier examen exhaustif des limites de quartiers de la Ville a été effectué par un consultant indépendant en 2004-2005. Les limites de quartiers établies à l'issue de l'examen de 2004-2005 devaient respecter les critères de « représentation effective » jusqu'en 2015.

Comme mentionné plus haut, la parité des électeurs est un facteur clé lors de l'examen des limites de quartiers. Près de 15 ans après la création de la plupart des limites de quartiers actuelles dans la ville d'Ottawa, plusieurs quartiers dépassent désormais l'écart maximal généralement accepté pour la population d'un quartier de 25 pour cent (voire 33 pour cent dans certains cas). Par exemple, la taille de la population du quartier 3 dépasse de 40 pour cent la taille de la population moyenne, alors que celle des quartiers ruraux est généralement inférieure. Il convient de noter que de tels écarts entre les quartiers pourraient rendre la Ville vulnérable à une procédure réglementaire de requête qui retirerait au Conseil le contrôle du processus d'examen des limites de quartiers, si aucun examen exhaustif n'est pas effectué au cours du mandat du Conseil en cours.

Comme prévu, un examen exhaustif des limites de quartiers en 2019-2020 chercherait à assurer une « représentation effective ». Cet examen tiendrait compte de toutes les modifications et tendances à la suite du dernier examen majeur en 2004-2005, et

¹ *Toronto Ward Boundary Review Background Research Report* (décembre 2014), p. 1.

donnerait l'occasion d'aborder tous les problèmes dans tous les quartiers. Ce serait aussi l'occasion d'établir les limites de quartiers à temps pour les élections municipales de 2022. Ces limites de quartier demeureraient probablement les mêmes pour les élections de 2026 et de 2030, assurant la stabilité de la représentation pour les communautés.

Pour effectuer rapidement l'examen exhaustif et ainsi respecter les délais prévus par la loi pour la mise en place des nouvelles limites de quartiers à temps pour les élections municipales de 2022, le présent rapport recommande les étapes suivantes :

1. Demande au personnel d'entreprendre un processus de demande de propositions (DP) afin d'embaucher un consultant indépendant pour effectuer un examen exhaustif des limites de quartiers pour la Ville d'Ottawa, conformément au mandat ci-joint en tant que Document 3

Un consultant indépendant devrait mener l'examen afin de s'assurer que le processus de détermination des limites de quartiers est impartial et abordé sans idées préconçues ou résultats prédéterminés quant aux limites qui seront établies.

Le consultant devra effectuer des recherches, élaborer et exécuter un plan de travail, qui comprendra de vastes consultations publiques. Les résultats et les recommandations seront transmis au Conseil. En outre, le consultant agira à titre de témoin expert, au besoin, advenant qu'un ou plusieurs appels soient déposés contre un nouveau règlement approuvé par le Conseil pour établir les limites de quartiers, comme décrit dans le présent rapport.

Conformément aux délais énoncés dans le présent rapport et dans le mandat ci-joint, le consultant devra mener une première série de consultations publiques avant de déposer au Conseil, vers le milieu de 2020, un Rapport d'information indiquant les options pour les nouvelles limites de quartiers. À l'issue d'une nouvelle série de consultations publiques sur les options, un rapport final avec les recommandations pour les limites de quartier devrait être déposé au Conseil plus tard en 2020.

Les répercussions financières découlant du résultat du processus de DP seraient présentées au Conseil dans le budget provisoire de 2020 aux fins d'examen et d'approbation.

Le personnel note que les consultants retenus pour effectuer l'examen exhaustif des limites de quartiers de la Ville de Toronto ont coûté approximativement 810 000 \$ sur

trois ans. Quant à l'équipe de consultants retenue pour réaliser l'examen exhaustif par la ville de Hamilton, elle a coûté approximativement 227 000 \$.

Cela dit, on constate que l'on ne peut établir de comparaisons directes avec la Ville d'Ottawa sur le plan démographique et géographique, ainsi que sur le plan des caractéristiques comme le bilinguisme et les antécédents ruraux spécifiques de la ville.

De plus, prendre note qu'il n'y a pas beaucoup d'experts externes disponibles pour cette tâche. Par conséquent, la réponse à tout processus de DP pourrait être influencée par d'autres examens des limites de quartiers qui pourraient être entrepris par d'autres municipalités pendant le mandat du Conseil de 2018-2022.

2. Approuve qu'un financement annuel temporaire, correspondant à un équivalent temps plein (ETP), soit fourni pour appuyer tout membre dont on prévoit que la population de son quartier dépassera la population moyenne des quartiers de plus de 33 pour cent pendant le mandat du Conseil 2018-2022

Comme indiqué plus haut, la population actuelle des quartiers ainsi que les estimations futures indiquent que certains quartiers établis lors de l'examen des limites de quartiers mené par la Ville en 2004-2005 sont en dehors des écarts de population généralement acceptables de 25 et 33 pour cent, ou on prévoit qu'ils le seront.

Lorsqu'une situation similaire est survenue au cours du mandat du Conseil de 2003-2006, avant la fin de l'examen des limites de quartiers de 2004-2005, le Conseil a approuvé une mesure temporaire visant à fournir un ETP temporaire pour appuyer les bureaux des membres dont les quartiers sont largement plus peuplés. Ce soutien est compatible avec le fait que le Conseil reconnaît l'importance de veiller à ce qu'une charge de travail supplémentaire pour certains membres ne nuise pas à leur travail au nom des électeurs. Le demi-ETP prévu pour les présidents d'un comité permanent est un exemple d'une telle reconnaissance par le Conseil.

Aussi le personnel recommande-t-il qu'un financement annuel temporaire, correspondant à un ETP soit fourni aux bureaux des membres dont la population du quartier dépasse la population moyenne des quartiers de plus de 33 pour cent, seuil maximal généralement accepté, pendant le mandat du Conseil de 2018-2022. Si cette recommandation est approuvée, le financement temporaire de 83 000 \$ par année, comparable à un ETP, serait ajouté au budget des services de la circonscription du

conseiller municipal. Cette approche provisoire permettrait de s'assurer que les résidents de ces quartiers continuent à être bien servis pendant le mandat du Conseil actuel, avant l'entrée en vigueur des nouvelles limites de quartiers pour 2022.

Sur la base des projections de populations fournies dans le présent rapport, l'approche proposée ferait en sorte que seul le quartier 3 recevrait un financement annuel temporaire, à titre provisoire. En effet, la population du quartier 3 dépasse de loin le seuil, avec un écart de 43 pour cent en 2018 et de 50 pour cent en 2022.

Le financement proposé temporaire associé à cette recommandation peut être assumé à même les ressources existantes du budget des Services administratifs du Conseil.

3. Avise le premier ministre de l'Ontario et le ministre des Affaires municipales et du Logement de toute décision du Conseil en ce qui concerne l'examen exhaustif des limites de quartiers de la Ville d'Ottawa

Les municipalités de l'Ontario doivent se conformer aux règles établies pour elles par le gouvernement provincial. Comme l'énonce le présent rapport, le gouvernement de l'Ontario a l'autorité, en vertu de la Constitution, d'établir de telles règles, et le pouvoir ultime d'établir les limites de quartiers municipaux.

Après les derniers événements concernant les limites de quartiers de la ville de Toronto – qui ont finalement fait l'objet d'une loi provinciale en 2018 ayant modifié le résultat de son examen exhaustif des limites de quartier – le personnel recommande que la Ville avise le gouvernement provincial de toute décision du Conseil concernant un examen exhaustif des limites de quartiers pour la Ville d'Ottawa. Cela permettrait également au gouvernement provincial de fournir de façon formelle des commentaires et suggestions.

En guise de contexte, l'examen exhaustif des limites de quartiers de Toronto a duré trois ans et recommandé en conclusion l'augmentation du nombre de quartiers de 44 à 47. Cependant, en août 2018, le gouvernement provincial a présenté le projet de loi 5, la *Loi de 2018 sur l'amélioration des administrations locales*, qui a fait passer le nombre de quartiers à Toronto à 25 pour les élections municipales de 2018.

Bien que le personnel soit au courant des commentaires des représentants du gouvernement provincial semblant suggérer qu'on ne prévoyait pas adopter une loi semblable au projet de loi 5 pour la Ville d'Ottawa, il ne sait pas si le gouvernement provincial a fait une déclaration officielle à la Ville relativement à cette affaire.

Le personnel recommande d'aviser le gouvernement provincial de toute décision du Conseil concernant un examen exhaustif des limites de quartiers pour la Ville d'Ottawa, par excès de prudence, et ce, afin de s'assurer que le financement et les ressources associés à un examen des limites de quartier sont effectivement et efficacement utilisés. Le personnel croit qu'en avisant le gouvernement de toute décision du Conseil à ce stade initial pourrait atténuer tout risque possible que le résultat d'un examen exhaustif soit assujéti à une éventuelle législation provinciale qui pourrait avoir pour effet d'ajouter des paramètres à l'examen après que les consultations publiques et autres travaux aient été réalisés ou annuler toute décision du Conseil en ce qui concerne les limites de quartier.

CONTEXTE

Un examen exhaustif des limites de quartiers de la Ville d'Ottawa est prévu en 2019.

Le premier processus d'examen exhaustif des limites de quartiers de la Ville remonte à 2001, juste après la fusion. La genèse de l'examen a été décrite en ces termes dans le rapport final du Groupe de travail des citoyens qui avait procédé à l'examen :

« Après avoir travaillé avec le nouveau système pendant près d'un an et demi, le nouveau Conseil, lors de sa réunion du 13 juin 2001, a adopté une motion au sujet de l'examen des limites de quartiers. Cette motion stipulait que le gouvernement provincial avait façonné à la hâte la structure des quartiers, sans tenir compte de deux principes fondamentaux de longue date pour la démocratie dans les municipalités canadiennes, en l'occurrence, la représentation selon la population et la consultation publique². » [TRADUCTION]

Le Conseil municipal a créé le Groupe de travail des citoyens sur les limites de quartiers pour la Ville d'Ottawa, composé de David Bartlett, de Pierre de Blois et de Katherine Graham, afin qu'il mène l'examen, avec l'appui du personnel de la Ville. Après trois mois de consultations publiques et de travaux effectués selon les paramètres établis par le Conseil afin de maintenir le nombre de quartiers existants (21) et d'adapter la structure en place pour respecter les objectifs de représentation au lieu de recommencer avec un nouveau système de quartiers, le Groupe de travail des

² « Rapport du Groupe de travail des citoyens sur les limites de quartiers pour la Ville d'Ottawa », commissaires David W. Bartlett, Pierre de Blois et Katherine A. Graham, 10 juin 2002, p. 2.

citoyens a recommandé des changements majeurs aux limites de quartiers, que le Conseil municipal a approuvés. Par la suite, le règlement qui en est résulté et visait à établir les nouvelles limites de quartiers a fait l'objet d'un appel auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO)³. Après avoir examiné l'affaire, la Commission a abrogé le règlement du Conseil dans une décision rendue le 8 mai 2003.

En partie, la Commission était d'avis que le Conseil n'avait pas accordé suffisamment d'importance aux communautés d'intérêts et, en particulier, aux communautés d'intérêts rurales. La CAMO a également contesté le fait que le Conseil avait restreint l'examen en établissant des paramètres particuliers pour l'examen.

Après l'échec de l'examen en 2001-2002, un autre examen exhaustif des limites de quartiers a été effectué en 2004-2005, par un expert indépendant retenu à cette fin. À l'issue de l'examen de 2004-2005, le règlement approuvé par le Conseil visant à établir de nouvelles limites de quartiers a fait l'objet d'un appel devant la CAMO. Dans ce cas, la CAMO a rejeté les appels et a confirmé le règlement. Les limites de quartiers créés par l'examen de 2004-2005 sont, dans une large mesure, toujours en place aujourd'hui.

L'examen réussi de 2004-2005 a été effectué par un expert indépendant ayant de l'expertise en matière d'examen des limites de quartiers et de négociation avec la CAMO. Le rapport du consultant, intitulé « [Vers un consensus : Examen des limites de quartiers d'Ottawa – Rapport sur les recommandations](#) » (le « Rapport sur les recommandations de 2005 ») a été adopté par le Conseil le 8 juin 2005. Ce rapport détaillé révélait que les limites de quartiers établies pour les élections municipales de 2006 répondraient aux critères d'une « représentation effective⁴ » jusqu'en 2015.

³ Il convient de noter que la Commission des affaires municipales de l'Ontario a depuis été remplacée par le Tribunal d'appel de l'aménagement local (TAAL).

⁴ Comme indiqué à la page 1 du rapport [Toronto Ward Boundary Review Background Research Report](#) (décembre 2014), la représentation effective « est l'objectif de tous les examens de limites de quartiers. Le critère prépondérant lorsqu'il est question de représentation effective étant la "parité électorale" (aussi appelée la représentation selon la population). Il s'agit du principe selon lequel toutes les voix doivent avoir un poids identique et par conséquent le nombre de personnes qui vivent dans chaque secteur de vote (c.-à-d. quartier) doit être similaire. Cependant d'autres facteurs sont utilisés par les tribunaux et le Tribunal de l'aménagement local de l'Ontario pour définir la représentation effective, notamment la protection des communautés d'intérêts et des voisinages, le respect des limites naturelles et physiques, l'histoire du quartier ainsi que la croissance récente et les projections de croissance démographique. » Voir le document 2 pour obtenir de plus amples renseignements.

Les limites de quartiers ont été peaufinées en 2009, date à laquelle le Conseil a approuvé des changements mineurs aux limites de quartiers afin d'ajouter les terrains appelés « terres de Fernban », qui avaient été adjointes au secteur de croissance urbaine en 2005, d'un secteur rural (quartier 21) aux quartiers suburbains adjacents (quartiers 6 et 23). Voir le document 1 pour obtenir de plus amples renseignements sur les examens exhaustifs de 2001-2002 et de 2004-2005, et sur les changements mineurs apportés en 2009.

Le 23 mai 2012, le Conseil a examiné une motion demandant au greffier municipal et avocat général de soumettre un rapport d'information au Comité et au Conseil indiquant les diverses options possibles pour un examen des limites de quartiers pour étude pendant le mandat du Conseil de 2010-2014 avant la tenue des élections municipales de 2014. Le Conseil n'a pas approuvé la motion, et il était entendu à l'époque que le personnel présenterait un rapport sur un examen de limites de quartiers en 2015.

Le 8 juillet 2015, le Conseil a étudié le rapport du personnel, intitulé « [Examen des limites de quartiers – Renseignements et options \(2015\)](#) », qui portait sur la situation des limites de quartiers de la ville et présentait au Conseil, aux fins d'information, quatre options liées à leur examen. Ces options sont les suivantes :

1. **Option 1** : Maintenir le statu quo en ce qui a trait aux limites de quartiers d'Ottawa pour les élections municipales de 2018, sachant qu'un examen exhaustif des limites de quartiers devra être entrepris en 2019
2. **Option 2** : Entreprendre un examen « sommaire » des limites de quartiers au cours du mandat du Conseil 2014-2018, de sorte que les modifications entrent en vigueur pour les élections municipales de 2018. Cet examen viserait uniquement les terrains ajoutés dans les limites du secteur urbain aux termes de la modification n° 76 du Plan officiel.
3. **Option 3** : Entreprendre un examen « ciblé » des limites de quartiers au cours du mandat du Conseil 2014-2018, de sorte que les modifications entrent en vigueur pour les élections municipales de 2018. Cet examen aurait été conforme au cadre de travail établi dans le rapport des recommandations de 2005.
4. **Option 4** : Entreprendre un examen « exhaustif » des limites de quartiers au cours du mandat du Conseil 2014-2018, de sorte que les modifications entrent en vigueur pour les élections municipales de 2018.

Le Conseil « a reçu » le rapport du personnel indiqué ci-haut et a choisi l'Option 1, soit maintenir le statu quo pour le mandat du Conseil de 2014-2018, sachant qu'un examen exhaustif des limites de quartiers devra être entrepris en 2019.

Le 5 décembre 2018, le Conseil a étudié le [Rapport d'examen de la structure de gestion publique](#) du Conseil municipal pour 2018-2022. Le rapport indiquait que le personnel présenterait un rapport en 2019 énumérant les prochaines étapes de la procédure d'examen des limites de quartiers, pour faire suite au rapport du personnel de 2015.

Contexte actuel de la Ville d'Ottawa

La parité des électeurs est un facteur clé lors de l'examen des limites de quartiers⁵, et on estime généralement que la population de chaque quartier doit être à moins de 25 pour cent de la population moyenne des quartiers. Si les critères le justifient, la jurisprudence peut permettre un plus large éventail de plus ou moins 33 pour cent ou même légèrement plus large dans certains cas.⁶

La population actuelle des quartiers ainsi que des estimations futures pour la ville d'Ottawa sont fournies dans le document 4. Elles indiquent que certains quartiers sont en dehors des écarts de population généralement acceptables ou on prévoit qu'ils le seront. Par exemple, la population du quartier 3 dépasse de loin le seuil, avec un écart de presque 43 pour cent en 2018 et de 50 pour cent en 2022 (augmentant à 56 pour cent en 2026). La population du quartier 22 était supérieure à la moyenne de près de 23 pour cent en 2018, et ce pourcentage devrait augmenter à plus de 30 pour cent en 2022 (et 38 pour cent en 2026).

En même temps, la population des quartiers ruraux devrait en général continuer à être inférieure de 25 pour cent à la population moyenne des quartiers.

⁵ [Dobrucki v Hamilton \(City\), 2017 CanLII 85763](#) (ON LPAT), indique au paragraphe 102 que « Le cas *Carter* établit également que la “représentation selon la population” et les “tendances démographiques et électorales”, qu'ensemble nous appelons la “parité de la population” (tant dans l'immédiat que pour l'avenir prévisible), est le point de départ de l'examen de la configuration géographique des quartiers. La parité de la population a également une certaine primauté parmi les facteurs à prendre en considération. » Au paragraphe 103, la décision stipule : « [...] lorsque l'on formule un système de quartiers qui permet d'obtenir une représentation effective, on commence avec la parité et on ne devrait s'écarter de la norme de parité que si c'est nécessaire pour obtenir ou maintenir une représentation effective. La représentation effective n'est pas une excuse pour ignorer la parité de la population; au contraire, c'est l'une des raisons pour lesquelles nous devons viser la parité. »

⁶ La question est débattue plus avant dans le document 2, qui fournit des renseignements complémentaires sur le principe de la « représentation effective ».

En plus des exemples précis d'écarts de populations de quartiers, il y a des pressions connues qui avaient été indiquées initialement dans le rapport de recommandation de 2005 et mentionnées dans le rapport du personnel de 2015. Il s'agit notamment :

1. des pressions de la croissance démographique dans le secteur suburbain sud de la rivière Rideau;
2. de l'expansion suburbaine au-delà de la limite du secteur de croissance urbaine 2005 et de toute modification du Plan officiel élargissant la limite du secteur de croissance urbaine;
3. du schéma de croissance de Cumberland, en particulier en ce qui concerne les résidents des régions rurales et
4. des pressions de la croissance démographique dans le secteur suburbain d'Ottawa-Est.

En ce qui a trait à la composition des conseils, le Conseil municipal d'Ottawa, avec ses 24 membres, est le plus grand parmi ceux des municipalités à palier unique de l'Ontario, après celui de Toronto (26 membres). Le Conseil municipal de Hamilton compte quant à lui 16 membres. Il faut souligner également que certaines municipalités régionales ont de plus gros conseils que celui d'Ottawa, comme Niagara (32 membres), Durham (29 membres) et Peel (25 membres)⁷.

Les pouvoirs municipaux et provinciaux et le cadre législatif pour les examens des limites de quartiers en Ontario

« Les municipalités doivent leur existence aux lois provinciales et elles ne peuvent donc exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par une loi provinciale. »

- Cour suprême du Canada, *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 RCS 674 [gras ajouté]

Les municipalités de l'Ontario doivent se conformer aux règles établies pour elles par le gouvernement provincial. La *Loi de 2001 sur les municipalités* offre des précisions dans

⁷ Au moment d'écrire ces lignes, le gouvernement de l'Ontario était en cours d'examen des fonctions de gouvernance, de prise de décision et de prestation de services de huit municipalités régionales – dont celles nommées ici – et du comté de Simcoe.

deux domaines importants liés à la composition des conseils et aux limites de quartiers, en établissant ce qui suit :

1. **Une municipalité a le pouvoir de modifier la composition de son conseil**, sous réserve de certaines conditions décrites plus loin. À proprement parler, les décisions prises en vertu de ce pouvoir ne peuvent être portées en appel devant le TAAL;
2. **Une municipalité peut établir et modifier les limites de ses quartiers**, sous réserve de respecter le processus décrit plus loin. Ce pouvoir est toutefois soumis à certaines exigences réglementaires, et les décisions qui en découlent peuvent être portées en appel devant le TAAL.

Bien que la législation provinciale permette aux municipalités d'établir et de modifier elles-mêmes les limites de quartiers (sous réserve de certaines exigences de la loi et du rôle du TAAL comme décrit ci-dessous), il est important de noter que le gouvernement provincial a le pouvoir ultime dans l'établissement des limites des quartiers municipaux et de la taille des conseils municipaux. En d'autres termes, le gouvernement de l'Ontario peut mettre de côté toutes les dispositions actuelles de la loi et prendre la décision finale dans l'établissement ou la modification des limites de quartiers d'une municipalité en adoptant une loi provinciale.

En guise de contexte, ce pouvoir provincial général global découle d'un principe législatif établi en vertu de la Constitution canadienne qui prévoit que les municipalités sont sous le contrôle des gouvernements provinciaux. Plus précisément, le paragraphe 8 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère aux provinces le contrôle exclusif sur « les institutions municipales dans la province ». Le paragraphe 9 du même article accorde un contrôle provincial semblable sur les « licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux, ou municipaux ». En outre, le paragraphe 13 de l'article 92 donne aux provinces le pouvoir exclusif sur la « propriété et les droits civils dans la province ». Le paragraphe 16 du même article confère aux provinces le pouvoir sur « généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province ».

Comme indiqué ci-dessus, la décision de la Cour suprême du Canada *R. c. Greenbaum*, [1993] concernant les questions de délivrance de permis dans la région métropolitaine de Toronto relevait que les municipalités « doivent leur existence aux lois

provinciales ». En plus de cette relation générale entre les municipalités et les provinces, le gouvernement provincial peut jouer un rôle clé dans l'établissement des limites de quartiers dans une municipalité en particulier, comme on le verra plus en détail dans la section du présent rapport qui traite des événements concernant les limites de quartiers dans la ville de Toronto.

Cela étant dit, la législation actuelle, telle qu'elle est rédigée, permet à une municipalité d'établir et de modifier les limites de quartiers et de déterminer la taille du Conseil elle-même. En particulier, la *Loi de 2001 sur les municipalités* comprend des dispositions concernant les points suivants :

- **Une municipalité peut modifier la composition de son conseil municipal :** Le paragraphe 217(1) autorise une municipalité locale à modifier la composition de son Conseil sous réserve des règles suivantes :
 1. Le conseil se compose d'au moins cinq membres, dont l'un en assume la présidence.
 2. Les membres du conseil sont élus conformément à la *Loi de 1996 sur les élections municipales*.
 3. Le président du conseil est élu au scrutin général.
 4. Les membres, autres que le président du conseil, sont élus au scrutin général ou par quartier ou par une combinaison des deux.
 5. Le règlement d'une municipalité locale visé au présent article ne doit pas avoir d'incidence sur la représentation de celle-ci au conseil d'une municipalité de palier supérieur.
- **Une municipalité peut établir et modifier ses limites de quartiers :** Le paragraphe 222(1) stipule qu'une municipalité est autorisée à « diviser ou à diviser de nouveau la municipalité en quartiers électoraux ou à dissoudre les quartiers existants ».
- **Une municipalité est tenue de donner un avis public d'adoption d'un règlement municipal portant sur les limites de quartiers approuvé par le Conseil :** Le paragraphe 222(3) stipule qu'une municipalité est tenue de donner au public un avis indiquant qu'un règlement municipal portant sur les limites de

quartiers a été adopté dans les 15 jours suivant l'adoption du règlement municipal. L'avis doit préciser la date limite pour déposer un avis d'appel.

- **Un règlement municipal portant sur les limites de quartiers approuvé par le Conseil peut être porté en appel devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local :** Le paragraphe 222(4) stipule que dans les 45 jours suivant l'adoption d'un règlement portant sur les limites de quartiers, « le ministre, toute autre personne ou tout organisme » peut interjeter appel devant le TAAL. L'appel est interjeté en déposant auprès de la municipalité un avis d'appel qui énonce les oppositions au règlement et les motifs à l'appui. La municipalité est tenue de transmettre les avis d'appel au TAAL dans les 15 jours qui suivent le dernier jour fixé pour déposer un avis d'appel [paragraphe 222(5)]. Le paragraphe 222(7) stipule que le TAAL entend l'appel et peut rendre une ordonnance confirmant, modifiant ou abrogeant le règlement municipal, établissant ainsi les limites de quartiers qui, à son avis, sont correctes.
- **Le délai d'entrée en vigueur des nouvelles limites de quartiers, qui dépend de la date à laquelle le Conseil a approuvé le règlement portant sur les limites de quartiers :** Le paragraphe 222(8) stipule qu'un règlement visant à établir les limites de quartiers entre en vigueur pour les élections suivantes s'il est adopté avant le 1^{er} janvier d'une année d'élections et qu'aucun avis d'appel n'est déposé, ou si des avis d'appel sont retirés avant le 1^{er} janvier de l'année d'élections, ou si des avis d'appel sont déposés, et le TAAL rend une ordonnance confirmant ou modifiant le règlement municipal avant le 1^{er} janvier de l'année d'élections. Dans tous les autres cas, sauf lorsque le Tribunal l'abroge, le règlement municipal entre en vigueur pour la deuxième élection ordinaire qui a lieu après son adoption.

Par conséquent, pour qu'une modification des limites de quartiers entre en vigueur pour les élections municipales de 2022, tout règlement municipal établissant de nouvelles limites de quartiers doit être en vigueur avant le 1^{er} janvier 2022. Plus précisément, si le règlement établissant de nouvelles limites de quartiers est porté en appel devant le TAAL, les avis d'appel doivent être retirés ou le Tribunal doit avoir rendu une ordonnance confirmant ou modifiant le règlement avant cette date.

- **Les électeurs peuvent demander, par pétition, une modification aux limites de quartiers, et si le Conseil n'adopte pas de règlement, une demande visant à modifier les limites de quartiers peut être présentée au Tribunal d'appel de l'aménagement local :** En vertu du paragraphe 223(1), les électeurs⁸ d'une municipalité peuvent à tout moment « par pétition, demander au conseil municipal d'adopter un règlement divisant ou divisant de nouveau la municipalité en quartiers électoraux ou dissolvant les quartiers existants ».

La pétition doit porter la signature d'un pour cent des électeurs de la municipalité ou de 500 électeurs de celle-ci, si ce nombre est inférieur. Étant donné qu'un pour cent des électeurs de la ville d'Ottawa équivaldrait à 6 339 électeurs, une pétition présentée au Conseil municipal d'Ottawa demandant un examen des limites de quartiers nécessiterait la signature de 500 électeurs.

Si le Conseil n'adopte pas de règlement conformément à la pétition dans les 90 jours qui suivent la réception de celle-ci, le paragraphe 223 (4) stipule que « tout électeur signataire de la pétition peut, par voie de requête, demander au Tribunal d'appel de l'aménagement local de diviser ou diviser de nouveau la municipalité en quartiers ou de dissoudre les quartiers existants ».

Le coût d'une telle demande au TAAL est de 300 \$. Le Tribunal est tenu d'entendre la requête et peut rendre une ordonnance « divisant ou divisant de nouveau la municipalité en quartiers ou dissolvant les quartiers existants » [paragraphe 223(5)].

À l'instar des délais d'entrée en vigueur d'un règlement portant sur les limites de quartiers, l'ordonnance du TAAL concernant la requête entrerait en vigueur pour les élections suivantes si l'ordonnance est rendue avant le 1^{er} janvier de l'année d'élection (p. ex. avant le 1^{er} janvier 2022). L'ordonnance du Tribunal serait en vigueur pour les élections subséquentes si l'ordonnance était rendue à compter du 1^{er} janvier d'une année d'élections, mais avant le jour du scrutin (p. ex. à compter du 1^{er} janvier 2022).

⁸ Pour l'application de ce paragraphe de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le terme « électeur » désigne une personne « inscrite sur la liste électorale, telle qu'elle est modifiée jusqu'à la clôture du scrutin le jour du scrutin, pour les dernières élections ordinaires qui ont lieu avant qu'une pétition ne soit présentée au conseil [...] ».

La « représentation effective » et la jurisprudence

« Notre démocratie est une démocratie représentative. Chaque citoyen a le droit d'être représenté au sein du gouvernement. La représentation suppose la possibilité pour les électeurs d'avoir voix aux délibérations du gouvernement aussi bien que leur droit d'attirer l'attention de leur député sur leurs griefs et leurs préoccupations. »

- Cour suprême du Canada, *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158 (aussi appelé arrêt « Carter »)⁹

Il n'y a pas de disposition expresse dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* exigeant qu'une municipalité procède à un examen de ses limites de quartiers à un moment donné. La Loi ne prévoit pas non plus de critères régissant l'établissement des limites de quartiers. Cependant, la common law au Canada exige que le principe de « représentation effective » soit appliqué lors de l'examen des limites de quartiers.

De plus amples renseignements sur une représentation effective sont fournis dans le document 2. Le principe a également été discuté brièvement dans une récente décision de la CAMO¹⁰ relative à un examen exhaustif des limites de quartiers dans la ville de Toronto. La décision de la Commission se lisait comme suit [gras ajouté]¹¹ :

« Dans l'affaire *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, 1991 CanLII 61 (CSC), [1991] 2 R.C.S. 158 (appelée arrêt "Carter"), la Cour suprême du Canada a conclu que l'objet du droit de vote garanti à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la "*Charte*") est le droit à une représentation effective. La Cour a examiné les conditions de la représentation effective, faisant les commentaires suivants :

Quelles sont les conditions de la représentation effective? **La première est la parité relative du pouvoir électoral.** Le système qui dilue indûment le vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre, court le risque d'offrir une représentation inadéquate au citoyen dont le vote a été affaibli. Le pouvoir législatif de ce dernier sera réduit, comme pourra l'être

⁹ Voir renvoi : *Circ. Électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 SCR 158, 1991.

¹⁰ Comme il a été souligné tout au long du présent rapport, depuis lors, la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO) a été remplacée par le Tribunal d'appel de l'aménagement local (TAAL).

¹¹ [Di Ciano c Toronto \(City\)](#), 2017 CanLII 85757 (ON LPAT), paragraphes 20-21.

l'accès qu'il a auprès de son député et l'aide qu'il peut en obtenir. La conséquence sera une représentation inégale et non équitable. **La parité du pouvoir électoral est d'importance primordiale, mais elle n'est pas le seul facteur à prendre en compte pour assurer une représentation effective.** (p. 183-84)

La Cour a expliqué que **“c'est une réalité pratique que souvent la représentation effective ne peut être atteinte sans que l'on tienne compte de facteurs inverses”** (p. 184). **Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération. “Ce ne sont là que des exemples de considérations qui peuvent justifier une dérogation à l'égalité absolue des votes dans la poursuite d'une représentation plus effective; la liste n'est pas exhaustive.”** Bien que la Cour se penchait alors sur les limites proposées des circonscriptions électorales provinciales de la Saskatchewan, les **éléments de représentation effective énoncés dans Carter sont régulièrement invoqués dans l'évaluation des examens des limites de quartiers.** »

En outre, il existe une jurisprudence concernant le rôle de la CAMO et du TAAL dans l'examen des décisions d'un conseil en ce qui concerne les limites de quartiers, ainsi que leur pouvoir touchant la composition des conseils. Le document 2 comprend également des renseignements supplémentaires sur cette jurisprudence. Toutefois, la décision de la CAMO ci-dessus à l'égard de la Ville de Toronto comprenait également les commentaires suivants [gras ajouté]¹² :

« Le deuxième domaine de loi applicable est la mesure dans laquelle la Commission devrait intervenir dans la décision du Conseil de diviser, diviser de nouveau ou dissoudre ses limites de quartiers. **La Commission a toujours jugé qu'il devait y avoir des arguments clairs et convaincants pour intervenir dans une décision d'un conseil municipal portant sur les limites de quartiers** (*Teno v. Lakeshore (Town)*, 2005 CarswellOnt 6386). Dans l'affaire *Teno*, la Commission a repris la position adoptée dans *Savage c. Niagara Falls (Ville)*, 2002 CarswellOnt 5430, précisant ce qui suit :

¹² Ibid., par. 22-23.

36 Ainsi, cette Commission admet qu'il doit y avoir des arguments clairs et convaincants pour que la Commission intervienne dans la décision d'un conseil municipal sur ces questions, et il pourrait devoir être démontré qu'un conseil municipal a agi de façon injuste ou déraisonnable au regard de ces questions. Cependant, si la preuve démontre que la décision de la municipalité s'écarte du principe primordial de l'équité électorale et de la représentation effective, alors la Commission ne peut que conclure que le conseil a agi de façon déraisonnable. Toutefois, lorsque la question n'est pas si claire, alors il se peut que la Commission fasse preuve de déférence à l'égard de la décision du conseil municipal.

En ce qui concerne la relation entre le nombre de quartiers et la composition du Conseil, la Cour divisionnaire a conclu que, d'un point de vue pratique, **bien que la Commission puisse tenir compte de la composition du Conseil au moment de statuer sur une question de limites de quartier, elle ne peut déterminer ladite composition** (*Wagar v. London (City)*, 2006 CanLII 5613 (ON SCDC), [2006] 210 O.A.C. 29). **Le Conseil a la discrétion pour aborder la composition et fixer le nombre de conseillers à élire dans chaque quartier.** La compétence de la Commission s'étend aux règlements municipaux faisant l'objet d'un appel et à la question des limites de quartiers, elle n'englobe pas les questions de gouvernance, y compris le nombre de conseillers que devrait comprendre un conseil municipal. »

Bien que la compétence du TAAL ne s'étende pas à la détermination de la composition d'un conseil, comme mentionné dans les derniers commentaires extraits ci-dessus, il est possible qu'une ordonnance rendue par le TAAL concernant les limites de quartiers puisse avoir comme effet accessoire de modifier la composition d'un conseil (p. ex. sa taille) si l'ordonnance entraîne une augmentation ou une diminution du nombre de quartiers¹³.

Examens de limites de quartiers récents et à venir dans d'autres municipalités

Le rapport du personnel sur l'examen des limites de quartiers 2015 soulignait qu'un certain nombre d'autres municipalités prévoient d'entreprendre des examens des

¹³ Voir [Preston v Rideau Lakes \(Township\)](#), 2017 CanLII 57406 (ON LPAT), par. 26-34.

limites de quartiers au cours du mandat du Conseil de 2014-2018. Un sommaire des résultats de certains de ces examens est fourni dans le document 5.

En particulier, les examens des limites de quartiers effectués dans la Ville de Toronto et la Ville de Hamilton contiennent des commentaires dont la Ville d'Ottawa devrait tenir compte dans les examens qu'elle mène. L'expérience de Toronto avec le gouvernement provincial a abouti à l'une des recommandations formulées dans ce rapport. L'examen de la Ville de Hamilton peut renvoyer à la valeur à accorder à la détermination, par un consultant indépendant, des options de limites de quartiers, et inclut également l'étude d'autres questions touchant à la parité des électeurs et aux communautés d'intérêts – en particulier, en ce qui concerne la représentation de la population rurale. Voici quelques renseignements sur chacun de ces examens.

La Ville de Toronto a effectué un examen de ses limites de quartiers entre 2014 et 2016. Une équipe indépendante de consultants a été retenue pour effectuer l'examen, qui comprenait plusieurs séries de consultations publiques.

Les 8 et 9 novembre 2016, le Conseil municipal de Toronto a approuvé l'augmentation du nombre de quartiers de 44 à 47. Les règlements municipaux pour établir les nouvelles limites de quartiers ont fait l'objet de plusieurs appels devant la CAMO.

Le 15 décembre 2017, la CAMO a approuvé les règlements municipaux, sous réserve d'une modification « discrète ». Dans sa décision, la Commission a déclaré que les travaux entrepris par le Toronto Ward Boundary Review étaient « exhaustifs » et que « la structure de quartier définie dans les règlements municipaux offrait une représentation effective et corrigeait le déséquilibre actuel de la population parmi les 44 quartiers ». La Commission a aussi déclaré que la décision du Conseil d'adopter les règlements municipaux était « défendable, équitable et raisonnable » et que la « décision du Conseil de mettre en œuvre une structure de 47 quartiers ne s'écarterait pas des principes d'équité électorale et de représentation effective. À cet égard, il n'y a rien de déraisonnable dans la décision du Conseil¹⁴. »

Bien que l'on ait prévu que les élections municipales de 2018 dans la ville de Toronto se déroulent avec la structure de 47 quartiers adoptée par le Conseil et ratifiée par la CAMO, le gouvernement de l'Ontario a adopté des modifications législatives

¹⁴ [Di Ciano v Toronto \(City\), 2017 CanLII 85757](#) (ON LPAT), par. 51.

obligatoires en août 2018 qui réduisaient le nombre de quartiers de Toronto à 25 pour les élections municipales de 2018. Ces modifications sont décrites plus en détail dans la section Analyse du présent rapport.

Durant cette période, la Ville de Hamilton a mené un examen exhaustif des limites de quartiers entre 2015 et 2017. Le Conseil municipal de Hamilton a approuvé les nouvelles limites de quartiers le 8 février 2017. Les limites étaient fondées sur les suggestions d'un Conseiller, approuvées par le Conseil, qui modifiaient légèrement la structure existante de 15 quartiers, plutôt que sur les options qui avaient été initialement présentées par le consultant retenu par la Ville pour effectuer l'examen.

Deux parties ont fait appel du règlement municipal résultant devant la CAMO. Un règlement à l'amiable entraînant certaines modifications des limites de quartiers dans le règlement municipal a été conclu avec l'une des parties avant l'audience devant la CAMO. Ce règlement est devenu connu sous le nom de « City Preferred Ward Boundaries » (limites de quartiers privilégiées par la Ville). L'appel de l'autre partie a été acheminé.

Le 12 décembre 2017, la CAMO a rendu une décision¹⁵ dans laquelle elle accueillait l'appel et ordonnait à la Ville de modifier son règlement municipal. La Commission a conclu que « bien que le processus suivi par la Ville pour l'examen des limites de quartiers était approprié, la décision de la Ville d'adopter les limites de quartiers privilégiés par la Ville n'était pas raisonnable ».

En particulier, la CAMO a conclu que l'option adoptée par la Ville exagérait la protection des intérêts ruraux par rapport à d'autres communautés d'intérêt (la décision note que l'approche de la Ville avait « cherché à mettre en exergue la structure des limites de quartiers en place dans le but avant tout de protéger la communauté rurale de l'ouest [...] ») [TRADUCTION] La décision de la Commission stipulait que « ce n'était pas raisonnable pour la Ville d'adopter [le règlement municipal d'origine et les limites de quartiers privilégiées par la Ville légèrement modifiées], car elle l'a fait avec le souci primordial de protéger les intérêts ruraux de l'ouest. Ce faisant, la parité des électeurs a été insuffisamment prise en compte et d'autres communautés d'intérêts ont été ignorées [...] ».

¹⁵ [Dobrucki v Hamilton \(City\)](#), 2017 CanLII 85763 (ON LPAT).

En abordant les questions de parité des électeurs susmentionnées et l'importance accordée à l'une des communautés d'intérêts par rapport aux autres, la décision de la COMA fait écho à l'un de ses jugements antérieurs sur l'examen des limites de quartiers de 2001-2002 mené par la Ville d'Ottawa, et se lit comme suit :

« [160] Cette situation a mené à accorder une importance généralisée à la protection d'un quartier exclusivement rural dans le but de conserver la voix d'un représentant rural au Conseil [dans le cas de Hamilton]. Bien que de telles protections aient été appropriées dans des circonstances propres à Ottawa en 2003, leur examen et leur réexamen s'imposent des années après la fusion. Par ailleurs, il ne faudrait pas considérer la préservation d'un compromis fondateur, qui a favorisé une représentation rurale au Conseil pour faire accepter la fusion à ceux qui s'y opposaient à l'époque, comme une solution permanente, en particulier compte tenu des changements actuels dans la taille et le caractère de la population.

[161] À un certain moment, il est légitime de se demander si le maintien d'une différence peut se justifier. Comme en a conclu la CSC [Cour suprême du Canada] : "[...] les dérogations à la parité électorale absolue peuvent toutefois se justifier pour des raisons d'impossibilité matérielle ou d'amélioration de la représentation réelle. *À part cela, l'affaiblissement du suffrage d'un citoyen par rapport à un autre ne saurait être toléré*" (italique ajouté). Parfois, la préservation de dispositions pendant longtemps justifie leur réexamen pour assurer le maintien d'une représentation effective face au changement. »

S'agissant des nouvelles limites de quartiers et des quartiers ruraux et suburbains combinés, résultant de l'option imposée par la CAMO, la Commission se disait « satisfaite que la voix du milieu rural et la communauté d'intérêts qui sont représentées dans ces quartiers continuent de bénéficier d'une représentation effective dans ces quartiers ruraux et suburbains nouvellement configurés ». La Commission a noté que des exemples antérieurs de fusion de quartiers réussie dans la Ville de Hamilton étaient la « preuve du fait que toute personne représentant un quartier doté d'un secteur rural très important doit tenir compte des valeurs et des opinions de ses habitants. Par le passé, les résidents des secteurs ruraux des quartiers incluant également des régions suburbaines ont bénéficié d'une représentation effective; la Commission est convaincue que cette situation se répétera à l'avenir. [...] »

On trouvera de plus amples renseignements sur l'examen des limites de quartiers de la Ville de Hamilton et sur les commentaires de la CAMO concernant les questions de la parité des électeurs, des communautés d'intérêts et de la représentation dans ces cas-là dans les documents 2 et 5.

En plus des examens effectués au cours du mandat du Conseil de 2014-2018, il convient de noter que d'autres municipalités, comme Guelph et Pickering, ont indiqué avoir l'intention d'examiner leurs limites de quartiers au cours du mandat du Conseil de 2018-2022.

ANALYSE

Le processus qui vise à déterminer les limites de quartiers est un élément fondamental de la démocratie représentative à tous les paliers de gouvernement. L'expérience démontre qu'il est préférable d'aborder le processus sans idées préconçues ou résultats prédéterminés quant aux limites qui seront établies. Le processus devrait être impartial, prévoir d'importantes consultations publiques et se conformer aux principes énoncés par la Cour suprême du Canada et la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO)/Tribunal d'appel d'aménagement local (TAAL)¹⁶.

Comme indiqué dans la section Contexte du présent rapport, le personnel doit présenter les prochaines étapes du processus pour un examen exhaustif des limites de quartiers à la suite du rapport du personnel de 2015 et de la nécessité, d'après ce que le Conseil a cru comprendre, d'effectuer un examen en 2019 pour traiter les anomalies et les écarts de population du quartier ainsi que les autres questions relatives au principe de « représentation effective ».

Il convient de noter que si le personnel ne procède pas à un examen des limites de quartiers au cours du mandat du Conseil de 2018-2022, les anomalies et les écarts de population du quartier actuels et prévus pourraient rendre la Ville vulnérable à une pétition adressée au TAAL conformément au processus établi dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi). La pétition retirerait au Conseil le contrôle du processus d'examen des limites de quartiers. Plus précisément, si le conseil n'adopte pas de règlement conformément à la pétition soumise dans les 90 jours, le paragraphe 223 (4) stipule que « tout électeur signataire de la pétition peut, par voie de requête, demander

¹⁶ Comme il a été souligné tout au long du présent rapport, depuis lors, la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO) a été remplacée par le Tribunal d'appel de l'aménagement local (TAAL).

au Tribunal d'appel de l'aménagement local de diviser ou diviser de nouveau la municipalité en quartiers ou de dissoudre les quartiers existants ».

Comme prévu, l'examen des limites de quartiers de 2019-2020 tiendra compte de toutes les modifications et tendances à la suite du dernier examen majeur en 2004-2005 et donnera l'occasion d'aborder tous les problèmes dans tous les quartiers. Ce sera aussi l'occasion d'établir les limites de quartiers à temps pour les élections municipales de 2022. Ces limites de quartiers demeureront probablement les mêmes pour les élections de 2026 et de 2030, assurant la stabilité de la représentation pour les communautés.

Les recommandations du personnel en ce qui concerne les prochaines étapes du processus d'examen des limites de quartiers sont discutées plus en détail ci-après.

1. Demande au personnel d'entreprendre un processus de demande de propositions (DP) afin d'embaucher un consultant indépendant pour effectuer un examen exhaustif des limites de quartiers de la Ville d'Ottawa, tel que décrit dans le présent rapport et conformément au mandat ci-joint à titre de document 3

On recommande de demander au personnel de procéder à une demande de propositions (DP) afin de retenir les services d'un consultant indépendant ou d'un cabinet d'experts-conseils pour entreprendre un examen exhaustif des limites de quartiers de sorte que toute modification de la structure des quartiers entrerait en vigueur pour les élections municipales de 2022.

Un consultant indépendant devra mener l'examen en veillant à ce que le processus d'établissement des limites soit impartial et non teinté d'idées préconçues ou de résultats prédéterminés quant aux limites qui seront établies. Le consultant ou le cabinet d'experts-conseils devra aussi posséder des connaissances et de l'expérience dans des domaines connexes, notamment les consultations publiques, le principe de « représentation effective » et le CAMO/TAAL.

Le consultant devra effectuer des recherches, élaborer et exécuter un plan de travail, y compris de vastes consultations publiques, et faire rapport des constatations et recommandations au Conseil. En outre, le consultant devra être un témoin expert, au besoin, dans le cas d'un ou de plusieurs appels devant le TAAL, comme indiqué dans le mandat pour l'examen qui est joint à titre de document 3. Le mandat est conforme aux

examens des limites de quartiers dans d'autres municipalités et il comprend des dispositions de l'examen réussi des limites de quartiers de 2004-2005 (qui tiennent compte des leçons tirées de l'échec de l'examen de 2001-2002) et de l'examen plus récent des limites de quartiers de la ville de Toronto qui a également résisté au processus d'appel. Bien que l'examen proposé se pencherait sur toutes les questions liées aux limites de quartiers, il n'aborderait pas spécifiquement celles qui découleraient d'une modification de la composition du Conseil (les coûts, la charge de travail ou les activités du Conseil, par exemple).

Comme indiqué dans le mandat, voici les responsabilités précises du consultant :

- Entreprendre un examen des limites de quartiers de la ville d'Ottawa qui résistera à un examen juridique et à d'éventuels appels devant le TAAL;
- Élaborer un plan de travail pour l'examen des limites de quartiers et une stratégie d'engagement;
- Entreprendre des recherches en matière d'élections, de politiques publiques et autres recherches nécessaires afin d'orienter le processus d'examen des limites de quartiers;
- Mettre en œuvre une stratégie d'engagement et de consultation d'envergure en deux étapes avec la Ville d'Ottawa, des collectivités, des intervenants clés et des membres du Conseil afin d'obtenir des commentaires sur les limites de quartiers actuelles d'Ottawa et sur les options en termes de limites de quartiers;
- Élaborer des options en matière de limites de quartiers et une option recommandée pour présentation au Conseil municipal à l'automne 2020.

Le recours à un consultant indépendant permettrait également de s'assurer que le Bureau des élections conserve la capacité nécessaire pour exécuter ses tâches permanentes, y compris l'administration du Programme de remises de contributions pour les élections de 2018, la tenue de toute élection partielle requise et la préparation des élections de 2022.

Bien que le consultant indépendant serait chargé de rédiger et de présenter un rapport final, on peut s'attendre à ce que le processus nécessite beaucoup de temps et de ressources à l'interne. En effet, une équipe de projet interne mené par le personnel devra être créée afin d'appuyer le consultant et entreprendre tout travail supplémentaire nécessaire, comme la planification et la mise en œuvre. Le temps consacré par le personnel et les ressources nécessaires peuvent avoir une incidence sur les plans de

travail de certaines unités, comme le Bureau du greffier municipal et de l'avocat général ainsi que la Direction générale de la planification, de l'infrastructure et du développement économique.

Le personnel demande l'autorisation de procéder à une DP au début du mandat du Conseil actuel afin de respecter les délais prévus par la loi pour la mise en place des nouvelles limites de quartiers à temps pour les élections municipales de 2022. De plus, il n'y a pas beaucoup d'experts externes disponibles pour cette tâche, et d'autres municipalités ont déjà indiqué qu'elles effectueraient un examen des limites de quartiers au cours du mandat du Conseil de 2018-2022, comme décrit dans la section Contexte du présent rapport.

Les répercussions financières découlant du résultat du processus de DP seraient présentées au Conseil dans le budget provisoire de 2020 aux fins d'examen et d'approbation. Les dépenses pour effectuer un examen exhaustif des limites de quartiers comprendraient les coûts prévus pour que le consultant externe retenu puisse mener les vastes consultations publiques et présenter les rapports nécessaires au Conseil, ainsi que les frais de publicité et les frais accessoires.

En guise de contexte, l'examen des limites de quartiers de la ville d'Ottawa de 2004-2005 a coûté approximativement 125 000 \$, un montant qui inclut les dépenses liées aux services du consultant indépendant retenu et à la publicité, ainsi que les autres frais accessoires.

Le personnel note que les consultants retenus pour effectuer l'examen exhaustif plus récent des limites de quartiers de la Ville de Toronto ont coûté approximativement 810 000 \$ sur trois ans. Quant à l'équipe de consultants retenue pour réaliser l'examen exhaustif par la ville de Hamilton, elle a coûté approximativement 227 000 \$.

Cela dit, on constate que l'on ne peut établir de comparaisons directes avec la Ville d'Ottawa sur le plan démographique et géographique, ainsi que sur le plan des caractéristiques comme le bilinguisme et les antécédents ruraux spécifiques de la ville. De plus, la réponse à tout processus de demande de propositions du petit nombre d'experts externes disponibles pour cette tâche pourrait être influencée par d'autres examens des limites de quartiers qui pourraient être entrepris par d'autres municipalités pendant le mandat du Conseil de 2018-2022.

De plus, comme indiqué dans la section Contexte du présent rapport, un appel peut être interjeté devant le TAAL après qu'un Conseil adopte un règlement visant à établir des limites de quartiers. Le TAAL peut rendre une ordonnance confirmant, modifiant ou abrogeant le règlement municipal. La décision du Tribunal serait définitive, sous réserve de la possibilité pour une partie à l'audience de solliciter l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour divisionnaire sur une question de droit.

Le personnel estime le coût d'un appel typique devant le TAAL à environ 10 000 \$ à 50 000 \$, en fonction de la nature et de la complexité potentielle des procédures. Les coûts des consultants retenus pour soutenir la ville de Toronto dans le cadre de l'appel interjeté auprès de la CAMO, puis de la cour d'appel relativement à l'examen des limites de quartier ont atteint approximativement 100 000 \$. Les services juridiques de Toronto pour défendre la municipalité contre l'appel interjeté auprès de la CAMO, puis de la cour d'appel, ont été couverts par les avocats municipaux, et une approche similaire serait utilisée à Ottawa.

Échéancier prévu associé à un examen exhaustif des limites de quartiers

Afin d'établir les limites de quartiers et résoudre tout appel devant le TAAL afin que les nouvelles limites de quartiers soient en place à temps pour les élections municipales de 2022, le personnel a mis au point l'échéancier suivant, qui comprend les exigences définies dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* :

Tâches	Responsable	Date
Rapport au Conseil sur la DP	Greffier municipal et avocat général	Juin 2019
DP publiée pour embaucher un consultant	Greffier municipal	Octobre 2019
Évaluation de la DP et négociation du contrat	Greffier municipal	Décembre - janvier 2019
Consultation publique sur les limites de quartiers actuelles (série I)	Consultant	Février – avril 2020
Rapport d'information au Conseil indiquant les options pour les nouvelles limites de	Consultant	Juin 2020

quartiers		
Consultation publique sur les options pour les nouvelles limites de quartiers (série II)	Consultant	Juillet – septembre 2020
Rapport final au Conseil avec recommandations	Consultant	Octobre 2020
Adoption du règlement municipal	Greffier municipal	Octobre 2020
Fournir un avis public indiquant que le règlement municipal a été adopté et se préparer aux contestations auprès du TAAL	Greffier municipal	Novembre 2020
Fin de la période d'appel de 45 jours	Greffier municipal	Décembre 2020
Dernier jour pour recevoir un ou des avis d'appel	Greffier municipal	Décembre 2020
La Ville transmet les avis d'appel au TAAL	Greffier municipal	Janvier 2021
Décision attendue du TAAL (dans environ 6 à 10 mois)	TAAL	Juillet – novembre 2021
Élections municipales de 2022		Octobre 2022

- 2. Approuve qu'un financement annuel temporaire, correspondant à un équivalent temps plein (ETP), soit fourni pour appuyer tout membre dont on prévoit que la population de son quartier dans le document 4 dépassera la population moyenne des quartiers de plus de 33 pour cent pendant le mandat du Conseil 2018-2022, en tant que mesure provisoire jusqu'à ce qu'un nouveau règlement sur les limites de quartiers entre en vigueur, comme décrit dans le présent rapport**

La croissance démographique est inégale entre les quartiers, car les limites de quartiers actuelles ont été en grande partie établies lors de l'examen de 2004-2005.

Il faut s'attendre à certaines différences à l'occasion d'un examen des limites de quartiers, en particulier si le processus est différé. Par exemple, après le rejet, par la COMA, des limites de quartiers établies à l'issue de l'examen de 2001-2002, le Conseil

de 2003-2006 a relevé des écarts significatifs entre les plus grands quartiers suburbains et la population moyenne des quartiers à l'occasion de l'examen de 2004-2005.

En 2018, la population moyenne des quartiers était d'environ 43 106, et la population des quartiers allait d'un minimum de 25 644 à un maximum de 61 528. En 2022, on prévoit que la population moyenne des quartiers sera d'environ 45 548, et la population des quartiers ira d'un minimum de 26 200 à un maximum de 68 500. Comme indiqué dans le document 4, les projections de populations actuelles ou futures dans certains quartiers dépassent l'écart maximal généralement accepté pour la population d'un quartier. Même si on estime en général que cet écart ne doit pas dépasser 25 pour cent, on acceptera jusqu'à 33 pour cent dans certaines circonstances.

Des écarts importants entraînent non seulement des problèmes potentiels en ce qui concerne le principe d'une « représentation effective », mais les plus importantes populations de quartier peuvent également grever les ressources existantes de leurs représentants élus. Les membres qui ont un quartier de taille importante auront probablement besoin d'un soutien supplémentaire afin de répondre aux besoins de leurs résidents.

Le Conseil a souligné la nécessité de ce soutien supplémentaire dans le cadre de son mandat 2003-2006, avant l'achèvement de l'examen des limites de quartiers de 2004-2005. Au cours de l'examen du budget de 2005, en janvier et février 2005, le Conseil a approuvé la motion n^o 27/21, qui prévoyait un soutien supplémentaire, y compris un ETP, pour les trois plus grands quartiers suburbains, à titre provisoire, jusqu'à la fin de l'examen.

Plus précisément, la motion indiquait qu'une période intermédiaire avant que les nouvelles limites de quartiers n'entrent en vigueur pour le mandat du conseil de 2006-2009 – « grèverait encore davantage les ressources existantes de ces trois conseillers nécessitant un soutien supplémentaire afin de répondre efficacement et effectivement aux besoins de leur quartier en pleine croissance. » Le Conseil a approuvé la résolution de la motion, qui stipulait, en partie, que « pour le Budget de 2005, le budget salarial pour les quartiers 3, 4, et 10 reçoive une somme additionnelle de 40 000 \$ chacun afin d'embaucher l'équivalent d'un ETP pour répondre aux besoins de leurs circonscriptions en pleine croissance [...] ».

À la lumière de cette pratique passée, et étant donné que les limites de quartiers existantes visaient à assurer une représentation effective jusqu'en 2015, le personnel a

examiné les projections de populations actuelles des quartiers. Comme décrit plus en détail ci-après, le personnel a recommandé une approche provisoire similaire afin d'accorder aux représentants de ces quartiers affectés par de grandes populations un soutien supplémentaire au cours du mandat 2018-2022, ce qui permettrait d'alléger la pression exercée sur leurs ressources, et ce, jusqu'à ce que de nouvelles limites de quartiers soient en place en vue des élections municipales de 2022.

L'approche proposée répondrait également aux commentaires précédents concernant une aide supplémentaire accordée aux quartiers en pleine croissance qui avaient été faits par la CAMO dans sa décision concernant l'examen des limites de quartiers 2001-2002¹⁷. De plus, l'approche recommandée est compatible avec le fait que le Conseil reconnaît l'importance de veiller à ce qu'une charge de travail supplémentaire pour certains membres ne nuise pas à leur travail au nom des électeurs. Le demi-ETP prévu pour les présidents d'un comité permanent est un exemple d'une telle reconnaissance par le Conseil.

À la suite des commentaires et de l'approche indiqués ci-dessus, le personnel recommande qu'un financement équivalent à un ETP soit fourni aux bureaux des membres dont la population du quartier dépasse la population moyenne des quartiers de plus de 33 pour cent, seuil maximal généralement accepté, pendant le mandat du Conseil de 2018-2022. Cette approche provisoire permettrait de s'assurer que les électeurs des quartiers les plus importants de la ville continuent à être bien servis pendant le mandat du Conseil actuel, avant l'entrée en vigueur des nouvelles limites de quartiers pour 2022.

Sur la base des projections de populations fournies dans le document 4, l'approche proposée ferait en sorte qu'un quartier recevrait un financement annuel temporaire à titre provisoire, comme indiqué ci-après [fondé sur la population moyenne des quartiers de 43 106 en 2018 et de 45 548 prévue en 2022] :

¹⁷ Dans la décision de la CAMO datant du 8 mai 2003 et portant sur l'appel de l'examen des limites de quartiers 2001-2002, la Commission a déclaré que, « si le Conseil souhaite aborder la question de la charge de travail pour les quartiers suburbains les plus peuplés, il a la possibilité de modifier son budget afin de prévoir des ressources supplémentaires de sorte que les résidents de ces quartiers [...] sont adéquatement représentés ».

Quartier		Population en fin d'année 2018	Écart par rapport à la moyenne 2018	Population en fin d'année 2022	Écart par rapport à la moyenne 2022
3	Barrhaven	61 528	42,7 %	68 500	50,4 %

Le financement temporaire proposé associé à cette recommandation peut être assumé à même les ressources existantes du budget des Services administratifs du Conseil.

3. Demande au greffier municipal et avocat général d'envoyer une lettre au premier ministre de l'Ontario et au ministre ontarien des Affaires municipales et du Logement les avisant de toute décision du Conseil en ce qui concerne l'examen exhaustif des limites de quartiers de la Ville d'Ottawa, comme décrit dans ce rapport.

Comme noté dans la section Contexte du présent rapport, la Ville d'Ottawa et les autres municipalités ontariennes « *doivent leur existence aux lois provinciales*¹⁸ » et doivent donc se conformer aux règles et aux restrictions établies pour elles par le gouvernement provincial.

Compte tenu de l'autorité du gouvernement de l'Ontario d'établir de telles règles et son pouvoir ultime dans l'établissement des limites de quartiers municipaux, le personnel recommande que la Ville avise le gouvernement provincial de toute décision du Conseil concernant un examen exhaustif des limites de quartiers pour la ville d'Ottawa. Cela permettrait également au gouvernement provincial de fournir de façon formelle des commentaires et suggestions. Cette recommandation fait suite à de récents événements concernant les limites de quartiers de la ville de Toronto qui ont fait l'objet d'une loi provinciale qui a modifié le résultat de son récent examen exhaustif des limites de quartiers.

Des renseignements supplémentaires sur cette recommandation, de même que de l'information générale sur l'expérience récente de Toronto, sont fournis ci-dessous.

¹⁸ [R. c. Greenbaum, \[1993\] 1 S.C.R. 674, 1993 CanLII 166 \(CSC\)](#), section « Analyse ».

L'examen des limites de quartiers de la ville de Toronto, le projet de loi 5, la *Loi de 2018 sur l'amélioration des administrations locales*

Comme indiqué dans la section Contexte du présent rapport, à la suite de l'examen exhaustif des limites de quartiers entrepris par la Ville de Toronto en 2014-2016, le Conseil et la CAMO ont approuvé une augmentation du nombre de quartiers de 44 à 47 pour les élections municipales de 2018.

Cependant, le 30 juillet 2018, soit à la moitié de la période des élections municipales de 2018, le gouvernement de l'Ontario a présenté le projet de loi 5, la *Loi de 2018 sur l'amélioration des administrations locales*, en première lecture à l'Assemblée législative de l'Ontario. Le projet de loi 5 proposait de remplacer les 47 quartiers établis par le processus d'examen des limites de quartiers par 25 quartiers, ce qui s'harmonise généralement avec les circonscriptions électorales fédérales et provinciales, à compter de l'élection municipale de 2018.

Dans un communiqué publié avant le dépôt officiel du projet de loi 5 à l'Assemblée législative, le premier ministre de l'Ontario a déclaré : « Nous avons fait campagne en promettant de restaurer l'imputabilité et la confiance, et de réduire la taille et le coût de l'appareil gouvernemental, notamment en mettant fin au gaspillage des fonds publics et aux problèmes de gestion¹⁹. »

Le projet de loi 5 a été adopté en troisième lecture et a reçu la sanction royale le 14 août 2018.

Procédures judiciaires et utilisation potentielle de la « disposition de dérogation » de la Charte

Le 20 août 2018, le Conseil municipal de Toronto a demandé à l'avocat général de la Ville de déposer une demande visant à contester la légalité du projet de loi 5. Un rapport présenté au Conseil par l'avocat général de la Ville de l'époque soulignait que « le dépôt du projet de loi 5 a été fait sans avis préalable ou consultation avec la Ville de Toronto²⁰ ».

¹⁹ Communiqué de presse du gouvernement de l'Ontario, « [Le gouvernement de l'Ontario annonce des réformes visant l'amélioration des administrations locales](#) », daté du 27 juillet 2018.

²⁰ Rapport du personnel de la Ville de Toronto, [Legal options to challenge Bill 5, the Better Local Government Act, 2018](#), 15 août 2018.

La Ville de Toronto et d'autres parties ont présenté des demandes à la Cour supérieure de justice de l'Ontario pour contester la validité constitutionnelle de la Loi. Dans une décision rendue le 10 septembre 2018, la Cour supérieure de Justice accueillait les demandes et annulait les dispositions du projet de loi 5 qui réduisaient le nombre de quartiers de Toronto à 25.

La Cour a conclu que les dispositions étaient inconstitutionnelles, qu'elles « portaient considérablement atteinte au droit à la liberté d'expression de l'électeur, garanti par le paragraphe 2(b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* » et que les violations n'étaient pas sauvegardées ou justifiées en vertu de l'article 1 de la Charte²¹.

Bien que la décision de la Cour supérieure ait été fondée sur au moins deux « lacunes constitutionnelles qui ne peuvent être justifiées dans une société libre et démocratique », en ce qui concerne le moment choisi pour faire adopter la loi et son impact sur les candidats et le contenu du projet de loi 5 et son impact sur les électeurs, la décision de la Cour a expressément noté que la question d'adopter des lois concernant les limites des quartiers de la ville relevait de la compétence du gouvernement provincial, comme suit [gras ajouté] :

« [15] Tout d'abord, on ne conteste pas le fait que le gouvernement provincial a l'autorité pleine et entière, en vertu de l'art. 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, d'adopter des lois en ce qui concerne "les institutions municipales dans la province". En supposant que la loi relève de l'art. 92(8), voire de toute autre rubrique de compétence provinciale, le gouvernement provincial peut adopter une loi qui est mal avisée, injuste ou même "draconienne[3]."

[16] La seule condition, et elle est importante, est que de telles lois doivent être conformes à la Charte (et, sans doute, aux normes et principes constitutionnels non écrits applicables). Pourvu qu'une loi ne soit "ni *ultra vires* ni contraire à la [Charte], les tribunaux n'ont pas le rôle de superviser l'exercice du pouvoir législatif[4]". Le remède à de mauvaises lois qui autrement sont *intra vires* et conformes à la Charte c'est l'urne, pas un examen judiciaire[5].

²¹ [City of Toronto et al v. Ontario \(Attorney General\)](#), 2018 ONSC 5151 (CanLII), par. 10-11.

[17] Deuxièmement, une législature provinciale ou fédérale est souveraine et ne peut se lier elle-même. **La législature provinciale peut rejeter ou contredire une loi adoptée précédemment.** Une promulgation subséquente qui est incompatible avec une promulgation précédente est réputée abroger implicitement la promulgation précédente dans la mesure de l'incompatibilité[6]. Ainsi, l'argument selon lequel la *Loi sur la cité de Toronto* [7] imposait d'une manière ou d'une autre une obligation de consultation immuable n'est pas valable. Le gouvernement provincial avait le droit d'adopter le projet de loi 5 et d'ignorer complètement la promesse de consultation qui avait été définie dans la loi précédente.

[18] Troisièmement, en général, et de nouveau en l'absence d'une question constitutionnelle, la législature provinciale n'a aucune obligation de consultation et aucune obligation d'équité procédurale[8]. La doctrine des attentes raisonnables, un aspect de l'équité procédurale, ne s'applique pas aux dispositions législatives[9].

[19] À première vue, le projet de loi 5, bien que son contenu soit controversé, semble relever manifestement des compétences législatives provinciales [...] »

Après que la Cour supérieure eut rendu sa décision, le Procureur général de l'Ontario a demandé un sursis à l'exécution de la décision de la Cour à la Cour d'appel de l'Ontario. En plus de faire appel de la décision de la Cour, le gouvernement de l'Ontario a également présenté un projet de loi distinct visant la mise en application de la réduction du nombre de quartiers proposée tout en annulant les questions relatives à la Charte soulevées dans l'ordonnance initiale de la Cour supérieure en utilisant une disposition connue sous le nom de « disposition de dérogation » figurant à l'article 33 de la Charte.

Le projet de loi 31, la *Loi de 2018 pour des administrations locales efficaces*, a été déposé à l'Assemblée législative de l'Ontario le 12 septembre 2018. Le projet de loi présentait de nouveau la proposition visant à réduire le nombre de quartiers de Toronto à 25, tout en précisant que les modifications « sont déclarées avoir effet indépendamment des articles 2 et 7 à 15 de la *Charte [canadienne des droits et libertés]* » et « s'appliquent malgré le *Code des droits de la personne* ».

Le 19 septembre 2018, lorsque le projet de loi 31 était à l'étape de la deuxième lecture du processus législatif, la Cour d'appel de l'Ontario a suspendu l'ordonnance de la Cour

supérieure concernant le projet de loi 5²². Dans sa décision, la Cour d'appel a exprimé son désaccord avec la Cour supérieure lorsque cette dernière a déterminé que les dispositions du projet de loi 5 constituaient une violation de la liberté d'expression figurant au paragraphe 2(b) de la *Charte*. Voici certains commentaires contenus dans la décision de la Cour d'appel :

« Le juge de première instance était naturellement motivé par le fait que le moment choisi pour présenter le projet de loi 5 changeait les règles pour l'élection à la moitié de la campagne, ce qu'il a perçu comme étant injuste pour les candidats et les électeurs. Cependant, l'injustice à elle seule ne constitue pas une violation de la Charte. La question pour les tribunaux n'est pas de savoir si le projet de loi 5 est injuste, mais s'il est inconstitutionnel. Sur cette question cruciale, nous avons conclu qu'il est fort probable que le juge de première instance ait commis une erreur de droit et l'appel du procureur général devant cette cour sera accepté.

L'interprétation du juge de première instance semble déformer le libellé et l'objet du paragraphe 2(b) au-delà des limites de cette disposition. [...] »²³

Conformément à la suspension de l'ordonnance de la Cour supérieure par la Cour d'appel et en conformité avec le projet de loi 5, les élections municipales de 2018 dans la ville de Toronto sont allées de l'avant avec 25 quartiers.

Questions à savoir si d'autres municipalités de l'Ontario pourraient faire l'objet de réductions de quartiers semblables fixées par le gouvernement provincial

« Je serai clair, le gouvernement provincial peut le faire. La province possède le pouvoir de dicter la constitutionnalité parce qu'en 1867, la Loi constitutionnelle a stipulé que les institutions municipales relevaient de la province, donc cette dernière peut dicter s'il y aura une municipalité et à quoi elle ressemblera. [...] »

²² Il importe de noter que la décision de la Cour d'appel stipule ceci, au paragraphe 8 : « Lors de la plaidoirie, l'avocat du Procureur général a indiqué qu'on l'avait chargé d'aviser la cour que si le sursis était accordé, le gouvernement ne soumettrait pas la *Loi sur le gouvernement local efficace, 2018*, actuellement à l'étude par la législature, au vote final pour le moment. [...] Nous notons que cet engagement a été pris, mais nous ajoutons qu'il ne joue aucun rôle dans notre décision. »

²³ [Toronto \(City\) v. Ontario \(Attorney General\)](#), 2018 ONCA 761 (CanLII), par. 11-12.

- John Mascarin, avocat municipal de Toronto, dans un article du *National Post* daté du 27 juillet 2018²⁴

« À signaler aux politiciens fédéraux qui souhaitent intervenir dans les affaires municipales – il existe une division des pouvoirs très claire dans la constitution canadienne. En effet, les municipalités doivent leur existence aux lois provinciales. [...] »

- L'hon. Lisa MacLeod (ministre des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires, ministre déléguée à la Condition féminine et députée provinciale, Nepean), Twitter, le 27 juillet 2018

Comme noté dans la section Contexte du présent rapport, le gouvernement provincial peut déterminer l'établissement des limites de quartiers d'une municipalité. Après le dépôt du projet de loi 5 touchant la ville de Toronto, des questions ont été soulevées à savoir si le gouvernement de l'Ontario avait l'intention de réduire également le nombre de quartiers dans d'autres municipalités, dont la ville d'Ottawa. À l'époque, les représentants du gouvernement provincial semblaient laisser entendre que la loi ne visait que la ville de Toronto – et que la configuration d'Ottawa était différente.

Par exemple, le 27 juillet 2018, parmi les commentaires concernant le projet de loi 5, la ministre MacLeod avait déclaré sur Twitter : « Ottawa est la plus grande ville agricole au monde avec de nombreuses communautés rurales à l'intérieur des limites urbaines – ce qui rend la ville physiquement plus grande que Montréal, Toronto, Edmonton, Calgary et Vancouver combinées. Nous avons également une grande communauté francophone. Ottawa est unique en tant que deuxième plus grande ville de l'Ontario. »

Lors de l'Assemblée législative de l'Ontario le 7 août 2018²⁵, M. Peter Tabuns (député provincial, Toronto-Danforth) a posé la question suivante à l'hon. Steve Clark, ministre des Affaires municipales et du Logement et député provincial, Leeds-Grenville-Mille-Îles et Rideau Lakes : « ... Est-ce que le ministre appuierait une réduction du conseil municipal d'Ottawa de 23 à seulement six conseillers? »

²⁴ « [“The province holds all the cards”: Little Toronto can do to stop Doug Ford from slashing city council](#) », John Mascarin, *National Post*, 27 juillet 2018

²⁵ Voir Ontario, [Journal des débats \(Hansard\), 42^e législature, 1^{re} session, n° 15](#), (le 7 août 2018), pour voir la discussion au complet (en anglais seulement).

M. Clark a répondu comme suit :

« ... Le projet de loi 5, la *Loi sur l'amélioration des administrations locales*, est un projet de loi très clair. Il ne touche qu'une seule municipalité dans la province de l'Ontario sur le plan de la composition du conseil. [...] Nous avons été très clairs en ce qui concerne la ville de Toronto. Le fait que le projet de loi 5 réduise la taille de ce conseil permet de créer un conseil plus rationalisé.

Avec tout le respect que je dois à l'honorable membre, ses propos sont alarmistes; il sait que cela ne concerne que ce Conseil-là. »

Le personnel est également au courant de rapports des médias dans lesquels des membres du gouvernement de l'Ontario semblaient dire qu'on ne prévoyait pas adopter une loi semblable au projet de loi 5 pour la ville d'Ottawa. Cela étant dit, le personnel n'a eu connaissance d'aucune déclaration officielle du gouvernement provincial à la Ville relativement à cette affaire.

Aviser le gouvernement de l'Ontario de toute décision du Conseil en ce qui concerne l'examen exhaustif des limites de quartiers proposé pour la ville d'Ottawa

Compte tenu du pouvoir déterminant du gouvernement provincial à l'égard des questions municipales, y compris les examens des limites de quartiers, ainsi que la manière en apparence soudaine et immédiate avec laquelle les questions ont été soulevées dans la ville de Toronto, le personnel recommande que la Ville avise le gouvernement provincial de toute décision du Conseil municipal concernant un examen exhaustif des limites de quartiers pour la ville d'Ottawa. Cela permettrait également au gouvernement provincial de fournir de façon formelle des commentaires et suggestions. Le personnel recommande que cette occasion soit communiquée dès que possible au moyen d'une lettre du greffier municipal et avocat général au premier ministre de l'Ontario et au ministre des Affaires municipales et du Logement, avec copie aux chefs des autres partis provinciaux et aux députés provinciaux.

Cette approche est recommandée par excès de prudence afin de s'assurer que le financement et les ressources associés à un examen des limites de quartiers sont effectivement et efficacement utilisés. En outre, donner l'occasion au gouvernement provincial de faire des commentaires à ce stade-ci pourrait atténuer tout risque possible que le résultat d'un examen exhaustif soit assujéti à une éventuelle législation

provinciale qui pourrait avoir pour effet d'ajouter des paramètres à l'examen après que les consultations publiques et autres travaux aient été réalisés ou annuler toute décision future du Conseil en ce qui concerne les limites de quartiers.

Advenant l'approbation des recommandations du présent rapport par le Conseil, toute question pertinente qui pourrait découler de la correspondance proposée entre le greffier municipal et avocat général et le premier ministre/ministre serait communiquée au Conseil et utilisée pour orienter le travail du consultant indépendant retenu pour l'examen, comme indiqué dans le mandat ci-joint à titre de document 3.

RÉPERCUSSIONS SUR LES ZONES RURALES

Comme décrit dans le présent rapport.

CONSULTATION

Ce rapport a été préparé par le Bureau du greffier municipal et de l'avocat général avec l'appui de la Direction générale de la planification, de l'infrastructure et du développement économique.

La consultation publique et les consultations avec d'autres intervenants et les membres du Conseil constitueront un élément important d'un examen exhaustif des limites de quartiers. Le plan de consultation devrait prendre en considération les enseignements tirés des examens des limites de quartiers précédents.

COMMENTAIRES DES CONSEILLERS DE QUARTIER

Ce rapport est à l'échelle de la ville.

RÉPERCUSSIONS JURIDIQUES

Aucune entrave d'ordre juridique n'est associée à l'approbation des recommandations du présent rapport.

RÉPERCUSSIONS SUR LA GESTION DES RISQUES

Il n'y a aucune implication pour la gestion du risque associée au présent rapport.

RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

Les répercussions financières découlant du résultat du processus de DP seraient présentées au Conseil dans le budget provisoire de 2020 aux fins d'examen et d'approbation.

RÉPERCUSSIONS SUR L'ACCESSIBILITÉ

Il n'y a aucune répercussion sur l'accessibilité associée au présent rapport.

PRIORITÉS POUR LE MANDAT DU CONSEIL

Il n'y a aucune répercussion sur les priorités pour le mandat du Conseil associée au présent rapport.

DOCUMENTS À L'APPUI *(déposé auprès du greffier municipal)*

1 - Examens précédents des limites de quartiers dans la ville d'Ottawa

Document 2 - Représentation effective et jurisprudence

Document 3 - Mandat pour l'examen des limites de quartiers de la ville d'Ottawa

Document 4 - Population des quartiers de la ville d'Ottawa

Document 5 - Exemples d'autres examens municipaux des limites de quartiers en 2014-2018

SUITE À DONNER

Si le Conseil approuve les recommandations du présent rapport, le Bureau du greffier municipal et de l'avocat général les appliquera de la manière qui y est indiquée.

En réponse à la recommandation 2, on procédera, avec le soutien des Services de l'approvisionnement, à une demande de propositions afin de retenir les services d'un consultant indépendant pour entreprendre un examen exhaustif des limites de quartiers de la Ville d'Ottawa. Les répercussions financières découlant du résultat du processus de DP seraient présentées au Conseil dans le budget provisoire de 2020 aux fins d'examen et d'approbation.

Comme le prévoit le présent rapport, une équipe de projet interne menée par le personnel devra être créée afin d'appuyer le consultant et d'entreprendre tout travail

supplémentaire nécessaire, comme la planification et la mise en œuvre. Le temps consacré par le personnel et les ressources nécessaires pourront avoir une incidence sur les plans de travail de certaines unités, comme le Bureau du greffier municipal et de l'avocat général ainsi que la Direction générale de la planification, de l'infrastructure et du développement économique.