

Document 2

Jurisprudence en matière d'examen des limites de quartiers et principe de « représentation effective »

La représentation effective : l'objectif des examens des limites de quartiers

Comme l'indiquait le [Toronto Ward Boundary Review Background Research Report](#) (décembre 2014), la représentation effective est l'objectif de tous les examens des limites de quartiers. Le rapport précisait également ce qui suit :

[Traduction] « Le principal critère dont il faut tenir compte pour la 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 le nombre de personnes qui vivent dans chaque circonscription (c.-à-d. quartier) doit donc être similaire. Cependant, les tribunaux et le Tribunal de l'aménagement local de l'Ontario [anciennement la Commission des affaires municipales] se fondent aussi sur d'autres facteurs pour définir la représentation effective, notamment la protection des communautés d'intérêt et des voisinages, les limites naturelles et physiques, l'histoire du quartier ainsi que la croissance démographique récente et prévue¹. »

Qu'entend-on par « représentation effective »?

Si la *Loi de 2001 sur les municipalités* ne traite pas des critères et de la portée des examens des limites de quartiers, la common law du Canada exige d'appliquer le principe de « représentation effective » durant un tel examen. L'objectif est d'équilibrer la « représentation selon la population » avec d'autres facteurs importants, comme la géographie, les communautés d'intérêt, l'histoire des quartiers et la représentation des minorités.

¹ Toronto Ward Boundary Review Background Research Report, p. 1.

Le principe de « représentation effective » a été défini par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt [Circ. électorales provinciales \(Sask.\), 1991 2 RCS 158](#), aussi appelé l'arrêt *Carter*. Rejetant le principe américain d'« une personne, un vote », l'honorable juge McLachlin a émis les commentaires suivants en faveur de la « représentation effective » :

« Je conclus que l'objet du droit de vote garanti à l'art. 3 de la *Charte* n'est pas l'égalité du pouvoir électoral en soi mais le droit à une "représentation effective". Notre démocratie est une démocratie représentative. Chaque citoyen a le droit d'être représenté au sein du gouvernement. La représentation suppose la possibilité pour les électeurs d'avoir voix aux délibérations du gouvernement aussi bien que leur droit d'attirer l'attention de leur député sur leurs griefs et leurs préoccupations [...].

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

La parité du pouvoir électoral est d'importance primordiale mais elle n'est pas le seul facteur à prendre en compte pour assurer une représentation effective. [...]

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

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

Deuxièmement, la parité relative qu'il est possible d'atteindre peut ne pas être souhaitable si elle a pour effet de détourner du but principal, qui est la représentation effective. Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes

minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale. Ce ne sont là que des exemples de considérations qui peuvent justifier une dérogation à l'égalité absolue des votes dans la poursuite d'une représentation plus effective; la liste n'est pas exhaustive.

Il se fait donc que des dérogations à la parité électorale absolue peuvent se justifier en présence d'une impossibilité matérielle ou pour assurer une représentation plus effective. À part cela, l'affaiblissement du vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre ne devrait pas être toléré. Je souscris à l'extrait suivant de l'arrêt *Dixon*, précité, à la p. 414 : [Traduction] «ne devraient être permis que des écarts qui se justifient parce qu'ils permettent de mieux gouverner l'ensemble de la population, en donnant aux questions régionales et aux facteurs géographiques le poids qu'ils méritent.² »

Comme le mentionne la juge McLachlin ci-dessus, l'arrêt *Dixon c. British Columbia (Attorney General)* était le premier au Canada à traiter de l'équité de la carte électorale. La Colombie-Britannique utilisait un « système de quota complexe » pour délimiter ses circonscriptions plutôt que de recourir à la règle usuelle d'écart de 25 %, et la population des circonscriptions variait de 5 511 à 68 347 personnes. En 1989, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a décrété que les circonscriptions créées au moyen de ce système de quota violaient le droit de vote garanti par l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle réclama alors la création de nouvelles circonscriptions, plus équitables sur le plan de leur population. Selon cet arrêt, l'égalité en matière de droit de vote est le facteur qui doit primer au moment de déterminer les limites des circonscriptions, comme l'indique l'extrait suivant (caractère gras ajouté) :

[Traduction] « L'évolution historique du droit de vote au Canada et la perception de celui-ci dans d'autres démocraties permettent inexorablement de conclure que **l'égalité relative du poids d'un vote est intrinsèque au droit de vote**, comme il est entendu aux termes de l'article 3 de la *Charte*. **En fait, elle pourrait être considérée comme le plus important principe sous-tendant notre système de démocratie représentative.**

Parallèlement, l'égalité absolue de ce poids n'a jamais été obligatoire au Canada. Depuis la confédération, on reconnaît le droit à un certain écart si d'autres considérations l'imposent.³ »

² *Circ. électorales provinciales (Sask.)*, 1991 2 RCS 158.

³ *Dixon c. British Columbia (Attorney General)*, 1989 CanLII 248 (BC SC), p. 28-29.

La décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Carter* est devenue la principale référence quant aux facteurs à prendre en compte dans la délimitation des quartiers, outre l'arrêt *Dixon* et les décisions pertinentes de la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO) et du Tribunal d'appel de l'aménagement local (TAAL)⁴. Le *Toronto Ward Boundary Review Background Research Report* présente brièvement ces facteurs, à la lumière de la décision *Carter* et d'autres textes de jurisprudence :

[Traduction] « Bien que les municipalités ontariennes ne mènent pas toutes leurs examens des limites de quartiers exactement de la même manière, certains principes directeurs, émanant de l'arrêt *Carter*, semblent faire consensus et être garants de la réussite d'un tel examen. En voici quelques exemples :

- **Représentation selon la population** : Quand les quartiers sont bien délimités, chaque conseiller représente généralement un nombre équivalent d'électeurs. C'est ce qu'on appelle communément la "parité électorale". Pour ce qui est de la population, on considère habituellement comme acceptable un écart d'au plus 25 % avec la moyenne.
- **Tendances démographiques actuelles et futures** : Un examen des limites doit tenir compte des futures hausses ou baisses de la population pour que les quartiers continuent de satisfaire aux critères de représentation selon la population au fil de la croissance de la ville. Le but est de concevoir une carte des circonscriptions qui pourra servir pendant trois élections.
- **Limites physiques et naturelles** : Comme les limites physiques et naturelles dictent les habitudes de vie dans les villes, les cartes des quartiers doivent les respecter.
- **Communautés d'intérêt** : Les limites de quartiers doivent tenir compte des mouvements de population, des quartiers traditionnels et des regroupements géographiques de communautés. Dans la mesure du possible, les limites des quartiers ne devraient pas fragmenter les communautés.

⁴ À noter que la CAMO a été remplacée par le TAAL.

- **Représentation effective** : Considérée comme l'objectif ultime de tout examen des limites de quartiers, la représentation effective vise à obtenir la représentation la plus juste et équitable possible des électeurs. Si elle tient surtout compte de la parité électorale, d'autres facteurs entrent aussi en compte.⁵ »

Comme il est indiqué ci-dessus, la règle générale veut que la population d'un quartier se situe à $\pm 25\%$ de la moyenne pour l'ensemble des quartiers. Cela dit, la jurisprudence autorise un écart plus élevé, soit de $\pm 33\%$ ou même plus dans certains cas, lorsqu'un facteur le justifie. Dans sa décision *Teno c. Lakeshore (Town)*, la CAMO s'est prononcée sur l'écart de population et la nécessité de justifier toute dérogation en ces termes :

[Traduction] « Les municipalités et la Commission ont appliqué le concept de représentation effective de différentes manières pour envisager un modèle de circonscription approprié en ce qui a trait aux limites de quartiers [...]. [L]a Commission constate des avis divergents quant à la tolérance à l'égard des dérogations au principe d'égalité des votes (donc de la répartition équitable de la population dans les circonscriptions). Dans les cas présentés à la Commission, un écart de 25 % à 33 % semble être considéré comme tolérable, pour autant qu'il assure une représentation plus effective.

La Commission est d'avis que l'évaluation de la nécessité de redécouper les quartiers doit se fonder sur le principe de la parité électorale, comme le soutient la Cour suprême du Canada. Toute dérogation à cet égard doit se justifier par d'autres facteurs, également mentionnés par la Cour suprême et par la Commission, et par le fait que l'absence d'une telle dérogation rendrait la représentation moins effective. Par conséquent, tout écart, qu'il soit de 1 % ou de 33 %, doit assurer une représentation plus effective des électeurs et de leurs intérêts. »

Pour la Ville d'Ottawa, la représentation effective représente certains défis qui lui sont propres. Comme l'indique le [rapport sur les recommandations émanant de l'examen des limites de quartiers 2004-2005 de la Ville](#) : « Étant la seule véritable ville régionale au Canada, Ottawa se distingue des autres grandes villes du pays. Aucune autre ville ne renferme un si vaste secteur rural à l'intérieur de son territoire. Il n'est donc pas étonnant qu'à ce caractère unique se greffe un ensemble de défis particuliers. Les

⁵ *Toronto Ward Boundary Review Background Research Report*, décembre 2014, p. iv.

communautés urbaines, suburbaines et rurales commencent à peine à comprendre leurs préoccupations mutuelles, à s'adapter aux différents besoins et à établir des voies de communication pour l'avenir⁶. »

Plus précisément, la Ville d'Ottawa a dû s'attaquer à la représentation effective des zones rurales, et devra continuer de le faire. Au moment de déterminer les limites de quartiers actuelles, il était clair que les zones rurales auraient une population inférieure à celle des zones urbaines ou suburbaines⁷. La décision de la CAMO en regard de l'examen des limites de quartiers d'Ottawa de 2001-2002 énonce certains des motifs sous-jacents :

[Traduction] « La preuve appuie l'affirmation selon laquelle la ville d'Ottawa est constituée de zones rurales qui présentent des différences économiques et sociales historiques. Les intérêts du milieu rural ne sont pas toujours bien compris dans un contexte de politique urbaine, et ils exigent souvent des connaissances approfondies. Les membres du Conseil élus en milieu urbain n'ont pas toujours l'expérience ou la volonté nécessaires pour représenter le point de vue des zones rurales. Une représentation unidimensionnelle risque, avec le temps, de nuire à l'économie locale [...].

Le Conseil et le groupe de travail n'ont pas su reconnaître le caractère unique des communautés rurales de la ville d'Ottawa lorsqu'ils ont conclu, par l'adoption du Règlement municipal 2002-316, que les circonscriptions rurales devaient être annexées aux circonscriptions suburbaines en vue d'obtenir une représentation selon la population. La Commission est convaincue que cette annexion éliminera la représentation rurale au Conseil municipal d'Ottawa, et donc privera de son droit de représentation une importante communauté d'intérêt [...]⁸. »

Cette analyse est importante pour la question de la population moyenne et du taux d'écart généralement accepté, soit 25 % – dans certains cas, 33 % – dans le contexte actuel des limites de quartiers et de la représentation effective à Ottawa.

⁶ The Davidson Group. *Vers un consensus : examen des limites de quartiers d'Ottawa – Rapport sur les recommandations*, avril 2005, section « Sommaire ».

⁷ *Ibid*, p. 26.

⁸ *Osgoode Rural Communities Assn. c. Ottawa (Ville)* [2003], CAMO, décision/ordonnance n° 0605, p. 20.

Commentaires récents de la CAMO sur les considérations rurales et la représentation effective

Comme il est indiqué plus en détail ci-dessous, dans une décision de 2017 concernant un appel en lien avec l'examen des limites de quartiers de la ville de Hamilton⁹, la CAMO a formulé des commentaires sur les considérations rurales et la représentation effective en faisant spécifiquement référence à la ville d'Ottawa.

En guise de mise en contexte, signalons qu'à la suite d'un examen des limites de quartiers mené entre 2015 et 2017, le conseil municipal de Hamilton a approuvé de nouvelles limites des quartiers le 8 février 2017. Le règlement municipal subséquent a fait l'objet d'un appel de deux parties. Avant une audience de la CAMO, le conseil a modifié les limites qu'il avait approuvées en vue de régler l'appel d'une des parties. La décision de la CAMO s'est fondée sur ces nouvelles limites, connues ultérieurement sous le nom de « City Preferred Ward Boundaries » (limites de quartiers privilégiées par la Ville). L'autre appel a été instruit.

Dans une décision rendue le 12 décembre 2017, la CAMO a fait remarquer que le conseil municipal de Hamilton avait adopté des modifications qui « n'étaient que des ajustements mineurs des limites existantes ». Elle a autorisé l'appel restant et ordonné à la Ville de modifier son règlement municipal en fonction d'une autre option fournie par son consultant pour l'examen des limites de quartiers. La Commission a conclu que si le processus suivi par la Ville de Hamilton pour l'examen des limites de quartiers était approprié, la décision de la municipalité d'adopter ses limites privilégiées n'était quant à elle pas raisonnable. Le texte de la décision de la CAMO s'appuyait abondamment sur la parité électorale et la représentation du milieu rural.

Dans sa décision, la CAMO signalait que l'affaire de la Ville d'Ottawa qu'elle avait instruite en 2003 avait été mentionnée durant les procédures d'appel pour la ville de Hamilton. Dans l'affaire d'Ottawa, la Commission avait abrogé le règlement municipal faisant suite à l'examen des limites de quartiers de 2001-2002, notamment parce qu'elle avait jugé que le Conseil n'avait pas accordé assez d'importance aux communautés d'intérêt et, surtout, à celles en milieu rural, comme l'indiquent plus en détail le rapport du personnel et le document 1.

⁹ [Dobrucki v Hamilton \(City\), 2017](#) CanLII 85763 (ON LPAT).

Soulignant que l'affaire d'Ottawa ressemblait à celle de Hamilton sur de nombreux plans, la Commission a déclaré ce qui suit dans sa décision sur l'affaire de Hamilton :

[Traduction] « [...] Dans cette affaire, la Ville d'Ottawa fusionnée procédait à un examen des limites de quartiers semblable à celui qui a été présenté à la Commission pour Hamilton. Cet examen a eu lieu beaucoup plus tôt (2003) après la fusion (2001) que dans le cas de la ville de Hamilton, mais les deux avaient un point commun important : l'existence d'un "contrat social" (comme on l'appelait alors) semblable à l'entente tacite prise à la fusion de Hamilton, selon laquelle la municipalité protégerait les communautés rurales d'intérêt en créant des quartiers exclusivement ruraux moins peuplés qui assureraient la représentation du milieu rural au conseil municipal.

[124] La protection de la représentation du milieu rural à Ottawa a engendré des disparités démographiques entre les quartiers d'environ 33 %, un pourcentage largement supérieur à la norme de 25 % appliquée habituellement. Dans l'affaire d'Ottawa, le Conseil municipal projetait d'éliminer les disparités et de revoir les limites en combinant les intérêts des milieux ruraux et suburbains. En venant à la conclusion que ce projet ne protégeait pas la ceinture de quartiers exclusivement ruraux située à la périphérie du territoire fusionné de la ville, la population rurale a interjeté appel de la décision du Conseil devant la CAMO.

[125] Dans cette affaire, la Commission a décrété que dans une optique de représentation effective, au vu de la situation particulière d'Ottawa à l'époque, la disparité se justifiait par la nécessité de protéger un intérêt rural. Elle a conclu qu'en ce qui concerne les liens entre la parité de la population et les communautés d'intérêt d'Ottawa, le conseil municipal n'avait pas trouvé de juste équilibre, accordant en l'occurrence trop d'importance au principe de la représentation selon la population, et pas assez à la protection des intérêts du milieu rural. »

Dans l'affaire de Hamilton, la Commission s'est également intéressée à la parité électorale et à une « communauté d'intérêt » en particulier (les intérêts du milieu rural) :

[Traduction] « [152] À la lumière de l'examen de la preuve, la Commission conclut que l'examen des limites de quartiers s'est principalement fondé sur une directive convenue visant à préserver, premièrement, l'entente prise au moment

de la fusion de continuer de séparer les intérêts urbains de ceux des milieux suburbains et ruraux, et deuxièmement, les intérêts de la minorité rurale en faisant en sorte que le quartier 14 (Flamborough) demeure exclusivement rural.

[153] Ces deux priorités ont été appliquées en partant du principe qu'elles protègent les communautés d'intérêt des divergences majeures dans la population des quartiers. Autrement dit, la Ville et ses consultants ont convenu de faire une concession, soit de continuer de sacrifier la représentation selon la population (qui sert de protection contre l'affaiblissement du suffrage) en vue de délimiter les communautés d'intérêt de façon traditionnelle. »

La décision précisait ce qui suit : « D'emblée, la Commission considérait que la bonne manière de définir des limites de quartiers respectant la *Charte*, conformément à l'arrêt *Carter*, était de viser globalement une "représentation effective". Pour ce faire, il faut se fonder d'abord sur la représentation selon la population – parité de la population –, puis apporter des ajustements en fonction d'autres facteurs essentiels à la représentation effective. »

La Commission a constaté que même si les lignes directrices pour le mandat qui définissaient les critères ou principes orientant l'examen « formaient une liste acceptable des points à prendre en compte¹⁰ », les critères « ne permettaient pas pleinement, à eux seuls, de déterminer les priorités et la procédure nécessaires pour trouver un juste équilibre entre les critères quand ils entraient en contradiction ou s'agençaient mal ». Elle a déclaré qu'en raison de ce fait, « la sélection des limites de quartiers privilégiées par la Ville favorisait une communauté d'intérêt, sans souci apparent des autres ».

La CAMO ajoute ce qui suit dans sa décision :

[Traduction] « [160] Cette situation a poussé la municipalité à privilégier globalement la protection d'un quartier exclusivement rural pour préserver la représentation du milieu rural au Conseil. De telles protections convenaient peut-être à la situation particulière d'Ottawa en 2003, mais aujourd'hui, des années après la fusion, un réexamen s'impose. Par ailleurs, il ne faudrait pas considérer un compromis d'origine – qui a favorisé une représentation du milieu rural au Conseil pour faire accepter la fusion à ceux qui s'y opposaient à l'époque –

¹⁰ Les critères comprenaient : la représentation selon la population; les tendances démographiques et électorales; les modes de communication et l'accessibilité; les caractéristiques géographiques et topographiques; la communauté d'intérêt ou la diversité des intérêts; et la représentation effective, comme il est énoncé au paragraphe 31 de la décision de la CAMO.

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'un écart peut se justifier. Comme l'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). Tôt ou tard, il y a lieu de revoir des dispositions de longue date pour que la représentation demeure effective face au changement.

[162] La CAMO a fait valoir ce point précédemment dans l'arrêt *Teno* [*Teno c. Lakeshore (Town)*, 2005 CarswellOnt 6386], où elle concluait, au paragraphe 45, qu'"à la lumière d'une analyse des disparités dans la représentation des électeurs qui existent actuellement et continueront de s'aggraver [...], la CAMO juge indéfendable et contraire aux principes établis par la Cour suprême du Canada d'autoriser la perpétuation du système actuel. Même si les résidents de longue date de la municipalité peuvent apprécier le fait que les limites existantes des quartiers, qui rendent compte des anciennes villes fusionnées, demeurent inchangées, cette situation ne rend clairement pas service aux nouveaux résidents, et affaiblit injustement le droit de ces derniers à la parité électorale. »

Dans sa décision, la CAMO déclarait que les nouvelles limites de quartiers qu'elle exigeait permettraient d'atteindre un « juste équilibre », et assuraient « une grande parité de la population, sans viser aveuglément un idéal mathématique. Cette option préserve certains des éléments qui assurent le bon fonctionnement du système existant, comme la prise en compte des caractéristiques géographiques et topographiques (escarpement, cours d'eau, routes majeures), et de l'accès et des communications, en fonction des réseaux de transport et de communication. »

L'option exigée par la CAMO impliquait notamment d'élargir un quartier combinant des zones rurales et suburbaines (quartier 12), et d'en créer un nouveau combinant ces deux types de zones. Dans l'analyse de l'option privilégiée par la Commission et de la question de la protection des intérêts du milieu rural, la décision précise ce qui suit :

[Traduction] « [170] La Commission est convaincue que la perspective du milieu rural et la communauté d'intérêt qui sont représentées dans ces

quartiers continueront de bénéficier d'une représentation effective dans ces quartiers ruraux et suburbains reconfigurés. De toute évidence, cette combinaison fonctionne bien pour le quartier 12, et ce dernier acquiert au fil du temps une population rurale et suburbaine très intégrée qui est bien représentée depuis la fusion. De même, le secteur Waterdown et sa portion dans Flamborough sont bien représentés.

[171] Ces exemples témoignent du fait que toute personne représentant un quartier doté d'un secteur rural très important doit tenir compte des valeurs et des opinions des habitants de ce secteur. 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 perdurera, et s'appliquera tout autant au quartier 13 reconfiguré, comme c'est le cas pour les quartiers 12 et 15 redélimités précédemment. »

Le consultant indépendant engagé pour l'examen des limites de quartiers de la ville d'Ottawa devra tenir compte notamment de la jurisprudence, des décisions de la CAMO et du TAAL, et du principe de « représentation effective » tout au long de la préparation des critères et des recommandations en lien avec l'examen.